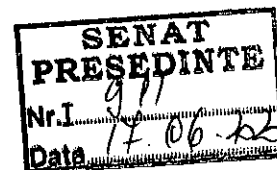




R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI



Palatul Parlamentului

Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România

Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80

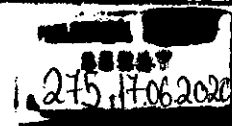
Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.738A/2020

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
3206
NR. / 17 JUN 2020

Domnului

Robert-Marius CAZANCIUC
VICEPREȘEDINTE AL SENATULUI



În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă comunicăm, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Guvernul României în vederea exercitării controlului prealabil de constituționalitate referitor la Legea privind instituirea unui ajutor de stat pentru acordarea de despăgubiri producătorilor agricoli afectați de fenomene meteorologice nefavorabile (PL-x nr.288/2020).

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 25 iunie 2020 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 14 iulie 2020.

Vă asigurăm de deplina noastră considerație.

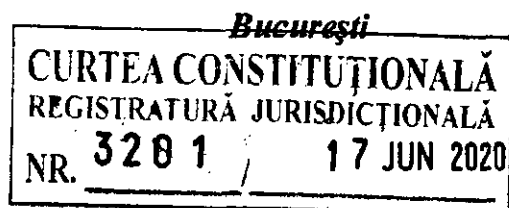
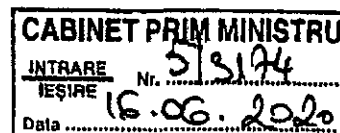
PREȘEDINTE,



PROF.UNIV.DR. VĂLTER DORNEANU



Guvernul României
Prim-ministru



DOMNULUI PREȘEDINTE AL CURȚII CONSTITUȚIONALE
Prof univ.dr. VALER DORNEANU

În conformitate cu dispozițiile art.146 lit.a) și art.15 alin.(1) și alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, vă transmitem, alăturat, **sesizarea Guvernului României în vederea exercitării controlului prealabil de constituționalitate referitor la Legea privind instituirea unui ajutor de stat pentru acordarea de despăgubiri producătorilor agricoli afectați de fenomene meteorologice nefavorabile (PL-x nr.288/2020).**

Considerăm că această lege contravine prevederilor constituționale ale art.1 alin.(4) referitoare la respectarea principului separației puterilor în stat, ale art.1 alin.(5) în componenta sa referitoare la calitatea actelor normative, obligativitatea legilor și securitatea raporturilor juridice, precum și ale art.148 alin.(2) și alin.(4) referitoare la prioritatea de aplicare a dreptului Uniunii Europene.

1. Încălcarea art.1 alin.(5) și art.148 alin.(2) și alin.(4) din Constituție din perspectiva modalității alese de legiuitor pentru instituirea unei noi scheme de ajutor de stat.

Legea dedusă controlului de constituționalitate are ca obiect instituirea unei scheme de ajutor de stat, în vederea acordării de despăgubiri producătorilor agricoli ale căror culturi sunt afectate de fenomene meteorologice nefavorabile, pentru continuarea activității acestora.

În domeniul ajutorului de stat și al concurenței, Comisia Europeană este singura instituție care decide asupra compatibilității măsurii cu normele incidente ale Uniunii Europene. Cadrul normativ privind acordarea ajutoarelor de stat este stabilit în art.107-art.109 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (TFUE). Astfel, potrivit art.107 alin.(1) din TFUE, cu excepția derogărilor prevăzute de tratate, sunt incompatibile cu piața internă ajutoarele acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri,

în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre. Conform art.108 alin.(3) și alin.(4) din TFUE, Comisia este informată în timp util pentru a-și prezenta observațiile cu privire la proiectele care urmăresc să instituie sau să modifice ajutoarele. Înainte de pronunțarea unei decizii finale, statul membru în cauză nu poate pune în aplicare măsurile preconizate. Prin urmare, potrivit Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene, orice măsuri de ajutor de stat sunt supuse obligației de notificare și de obținere a autorizării din partea Comisiei Europene, iar aceste măsuri nu pot fi puse în aplicare de către statele membre înainte de pronunțarea de către Comisie a unei decizii definitive.

Așadar, art.108 alin.(3) din TFUE precizează expres că înainte de pronunțarea unei decizii finale de către Comisie, statul membru ce ar dori să instituie un ajutor de stat nu poate pune în aplicare măsurile preconizate.

Potrivit art.10 din legea criticată, „(1) Prezenta schemă va fi notificată anual Comisiei Europene. (2) În situația în care, anterior emiterii deciziei de aprobare, Comisia Europeană solicită modificări privind schema, prevederile prezentei legi pot fi modificate în mod corespunzător. (3) În cazul în care Comisia Europeană nu emite o decizie de aprobare a schemei, ajutorul financiar plătit beneficiarilor va rămâne definitiv suportat de la bugetul de stat și nu vor fi solicitate spre returnare de către beneficiari”.

Or, simpla notificare a Comisiei Europene cu o schemă de ajutor de stat, așa cum se prevede la art.10 alin.(1) din legea criticată nu echivalează cu încuviințarea ei de către Comisie. Mai mult, chiar prin cuprinsul art.10 alin.(3) din legea în discuție se acceptă posibilitatea ca o astfel de schemă de ajutor de stat să fie incompatibilă cu dreptul Uniunii Europene, situație în care ajutorul financiar rămâne definitiv suportat de la bugetul de stat.

Prin contradicția cu această normă interpusă celei de referință constituțională, întregul act normativ dedus controlului de constituționalitate încalcă art.148 alin.(2) și alin.(4) din Constituție. Așa cum a arătat Curtea Constituțională în jurisprudența sa „(...) folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate ca normă interpusă celei de referință implică, în temeiul art.148 alin.(2) și alin.(4) din Constituție, o condiționalitate cumulativă: pe de o parte, această normă să fie suficient de clară, precisă și neechivocă prin ea însăși sau înțelesul acesteia să fi fost stabilit în mod clar, precis și neechivoc de Curtea de Justiție a Uniunii Europene și, pe de altă parte, norma trebuie să se circumscrie unui anumit nivel de relevanță constituțională, astfel încât conținutul său normativ să susțină posibila încălcare de către legea națională a Constituției – unica normă directă de referință în cadrul controlului de constituționalitate” (Decizia nr. 668/2011).

Potrivit art.135 din Constituție, economia României este o economie de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență, iar statul trebuie să asigure libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție. Astfel, rezultă că prevederile TFUE menționate mai sus, ce trimit la rândul lor la reguli concurențiale ce vizează incompatibilitatea cu piața internă a oricăror practici concertate care pot afecta comerțul dintre statele membre și care au ca obiect sau efect împiedicarea, restrângerea sau denaturarea concurenței în cadrul pieței interne au o relevanță constituțională, prin îndeplinirea dublei condiționalități, în sensul stabilit de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 64/2015.

În dreptul intern, cadrul general în ceea ce privește acordarea ajutorului de stat este reprezentat de Ordonanța de urgență nr.77/2014 privind procedurile naționale în domeniul ajutorului de stat, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr.21/1996, acest act normativ reglementând procedurile naționale în materia ajutorului de stat, în vederea aplicării prevederilor art.106-art.109 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene, denumit în continuare TFUE, și a legislației secundare adoptate în baza acestora. Potrivit art.3 alin.(1) și alin.(2) din acest act normativ, „(1) Cu excepția cazului în care se prevede altfel în regulamentele Uniunii Europene adoptate în temeiul art.108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene sau în temeiul altor dispoziții relevante din acesta, orice intenție de acordare a unui ajutor de stat nou se notifică în timp util Comisiei Europene. (2) Ajutorul de stat nou, supus obligației de notificare, poate fi acordat numai după autorizarea acestuia de către Comisia Europeană sau după ce acesta este considerat a fi fost autorizat în conformitate cu prevederile art.4 alin.(6) din Regulamentul (UE) 2015/1.589”.

Potrivit art.1 alin.(2) din lege, „prezenta schemă respectă prevederile din cadrul secțiunii 1.2.1.2, Cap.1, partea a II-a din Orientările Uniunii Europene privind ajutoarele de stat în sectoarele agricol și forestier și în zonele rurale pentru perioada 2014-2020, publicate în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria C, nr.204 din 1 iulie 2014, denumite în continuare *Orientările UE*”, iar potrivit art.1 alin.(3), schema se aplică pe întreg teritoriul României.

Conform art.107 alin.(2) lit.b) din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene, „(2) Sunt compatibile cu piața internă: (b) ajutoarele destinate reparării pagubelor provocate de calamități naturale sau de alte evenimente extraordinare”. Observăm că deși potrivit părții I, capitolul II, secțiunea 2.4. intitulată „Definiții”, punctul 34 din Orientările Uniunii Europene privind ajutoarele de stat în sectoarele agricol și forestier și în zonele rurale pentru perioada 2014-2020 (2014/C 204/01), seceta severă care distruge mai mult de 30% din producția medie calculată pe baza a trei ani precedenți sau în funcție de o medie pe trei ani bazată pe cei cinci ani

precedenți este definită drept un „fenomen meteorologic nefavorabil care poate fi asimilat unei calamități naturale”, în partea a II-a, capitolul I, secțiunea 1.2.1, paragraful 330 se precizează următoarele: „Comisia va continua să evalueze de la caz la caz propunerile de acordare a ajutoarelor de stat în conformitate cu articolul 107 alin.(2) lit.b) din tratat, ținând cont de practica sa anterioară în domeniu”.

Așadar, chiar din cuprinsul orientărilor invocate de inițiatorii legii criticate reiese că acestea nu se pot substitui dispozițiilor din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene și nici cadrului național general în ceea ce privește acordarea ajutorului de stat.

Or, în absența unui termen expres în cuprinsul legii criticate, care să asigure primirea deciziei Comisiei Europene, legea va intra în vigoare conform art.78 din Constituție și, pe cale de consecință, ajutorul de stat ar urma să fie implementat anterior primirii deciziei Comisiei Europene de acordare a ajutorului de stat. Această soluție legislativă contravine art.148 alin.(2) și alin.(4) din Constituția României, prin raportare la prevederile obligatorii ale dreptului Uniunii Europene relevante în materia ajutoarelor de stat (art. 107-art.109 din TFUE) și care beneficiază de prioritate de aplicare față de cele din legislația internă.

Încălcarea obligației de notificare a Comisiei Europene este confirmată și de practica anterioară, chiar în materia ajutoarelor de stat privind seceta severă. Spre exemplu, potrivit preambulului O.U.G. nr.45/2015 privind instituirea unei scheme de ajutor de stat pentru compensarea pagubelor cauzate de fenomenul meteorologic de secetă severă în perioada aprilie-septembrie 2015, Guvernul menționa că respectiva schemă de ajutor de stat „își poate produce efectele după primirea deciziei (CE)”, iar potrivit art.12 din același act normativ „Începând cu data primirii deciziei (CE) privind aprobarea acordării ajutorului de stat, se stabilește eligibilitatea beneficiarului și se poate constitui obligația de plată a acestui ajutor”.

În consecință, din ansamblul normelor europene și interne rezultă că măsurile ce constituie ajutor de stat pot fi adoptate și acordate numai sub condiția autorizării de către Comisia Europeană. Drept urmare, adoptarea unei legi care să acorde ajutor de stat cu nesocotirea acestor norme este de natură să încalce nu numai prevederile art.148 alin.(2) și alin.(4), dar și pe cele ale art.1 alin.(5) din Constituție, în componenta sa privind principiul legalității și principiul securității raporturilor juridice.

În acest sens, Curtea Constituțională a precizat în Decizia nr.64/2015, „Nepunerea de acord a dispozițiilor [legale] cu actele obligatorii ale Uniunii Europene cu relevanță constituțională [...] constituie *eo ipso* o încălcare a prevederilor art.148 alin.(4) din Constituție, întrucât legiuitorul a permis ca raporturile juridice [...] să fie guvernate de dispoziții naționale, derobându-se de obligația sa constituțională de [...] a

pune de acord în mod permanent și continuu legislația națională infraconstituțională cu actele obligatorii ale Uniunii Europene.”

2. Încălcarea art.1 alin.(4) și alin.(5), art.61 alin.(1) și art.147 alin.(4) din Constituție prin încălcarea competenței Guvernului în materia ajutoarelor de stat.

Potrivit dreptului intern, în conformitate cu art.7 alin.(1) din O.U.G. nr.77/2014, „Orice proiect de măsură susceptibilă a reprezenta ajutor de stat sau ajutor de *minimis*, inițiat de ministere sau de alte organe de specialitate ale administrației publice centrale, de autoritățile sau instituțiile publice aflate în subordinea, în coordonarea sau, respectiv, sub autoritatea acestora, precum și de alte entități asimilate acestora, cu atribuții în implementarea politicii Guvernului, trebuie să fie însoțit de un memorandum aprobat de Guvern privind oportunitatea promovării respectivei măsuri și încadrarea în politicile economico-bugetare și financiare ale Guvernului. Memorandumul este supus aprobării Guvernului după obținerea avizului Consiliului Concurenței prevăzut la alin.(8)”.

Astfel, acest act normativ detaliază modalitatea de derulare a procedurii de aprobare, în vederea acordării ajutorului de stat, în care sunt implicați Consiliul Concurenței, Guvernul și Comisia Europeană.

Potrivit art.7 alin.(2) din O.U.G. nr.77/2014, „Instituțiile inițitoare ale măsurilor de ajutor de stat sau ajutor de *minimis* elaborează memorandumul prevăzut la alin.(1), de regulă, semestrial și în comun, în urma parcurgerii următoarelor etape: a) obținerea punctului de vedere al ministerului care coordonează politica în domeniul fondurilor europene, în ceea ce privește asigurarea complementarității respectivei măsuri de ajutor de stat sau ajutor de *minimis* cu programele finanțate din fonduri europene; b) consultarea furnizorilor în cadrul Consiliului interministerial «Consiliul pentru aplicarea politicii în domeniul ajutorului de stat»; c) obținerea avizului Ministerului Finanțelor Publice în ceea ce privește încadrarea în politicile economico-bugetare și financiare ale Guvernului”.

În aplicarea dispozițiilor menționate, prin Hotărârea de Guvern nr.326/2017 a fost constituit Consiliul interministerial pentru aplicarea politicii în domeniul ajutorului de stat.

Astfel, din analiza sistematică a dispozițiilor O.U.G. nr.77/2014 rezultă că Guvernul este autoritatea care aprobă strategiile în domeniul ajutorului de stat, în concordanță cu politica aprobată la nivelul Uniunii Europene și cu asigurarea unui mediu concurențial normal. Din această perspectivă și prin raportare la cadrul european și național menționat, apreciem că Parlamentul și-a arogat o competență de legiferare într-un domeniu care, potrivit legii, era rezervat Guvernului, potrivit

cadrului normativ în vigoare. În acest mod, Parlamentul a încălcat principiul separației și echilibrului puterilor în stat prevăzut de art.1 alin.(4) din Constituție.

Potrivit jurisprudenței Curții, încălcarea principiului separației puterilor în stat atrage neconstituționalitatea în ansamblu a legii. Astfel, Curtea a mai reținut că „acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități consacrate de art.61 alin.(1) din Constituție și transformarea acesteia în autoritate publică executivă. Or, o astfel de interpretare este contrară celor statuate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa și, prin urmare, în contradicție cu prevederile art.147 alin.(4) din Constituție, care consacră obligativitatea *erga omnes* a deciziilor Curții Constituționale” (Decizia nr.777/2017).

Prin prisma acestor considerente, apreciem că prin reglementarea unui ajutor de stat prin ignorarea cadrului european și național și a prerogativelor Guvernului în acest domeniu, Parlamentul a încălcat dispozițiile art.1 alin.(4) și alin.(5), art.61 alin.(1) și art.147 alin.(4) din Constituție.

3. Încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(5), art.111 alin.(1) teza a doua și ale art.138 alin.(5) din Constituție.

Legea supusă controlului de constituționalitate stabilește cadrul legal pentru instituirea unei scheme de ajutor de stat având ca obiectiv acordarea de despăgubiri producătorilor agricoli afectați de fenomene meteorologice nefavorabile. Potrivit art.1 alin.(5) din lege, definiția dată acestei scheme este „orice act pe baza căruia, fără să mai fie nevoie de măsuri de punere în aplicare suplimentare, pot fi acordate ajutoare financiare individuale întreprinderilor definite în cadrul actului în mod general și abstract, precum și orice act pe baza căruia pot fi acordate ajutoare financiare, care nu sunt legate de un proiect specific uneia sau mai multor întreprinderi, pentru o perioadă nedefinită de timp și pentru valoare nedefinită”.

Printr-o astfel de reglementare se generează noi cheltuieli de fonduri publice necesare acordării acestor ajutoare financiare prin prevederile prezentei legi. Toate aceste prevederi dau naștere unor cheltuieli financiare care sunt de natură să majoreze cheltuielile bugetului de stat.

Potrivit art.111 alin.(1) teza finală din Constituție, în cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat, solicitarea informării de la Guvern este obligatorie. Totodată, conform art.138 alin.(5) din Constituția României, nicio cheltuială nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.

Astfel, din analiza fișei legislative a legii deduse controlului de constituționalitate reiese că inițiatorii actului nu au precizat care este impactul bugetar,

cheltuielile bugetare în anul curent și în următorii ani și sursele din care să se asigure acoperirea cheltuielilor generate de propunerea legislativă. Mai mult, schema de ajutor de stat în discuție a fost instituită „pentru o perioadă nedefinită de timp și pentru o valoare nedefinită”.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a arătat că prin dispozițiile art.111 alin.(1) din Constituție „legiuitorul constituant a dorit să consacre garanția constituțională a colaborării dintre Parlament și Guvern în procesul de legiferare, instituind obligații reciproce în sarcina celor două autorități publice și că în cadrul raporturilor constituționale dintre Parlament și Guvern este obligatorie solicitarea unei informări atunci când inițiativa legislativă afectează prevederile bugetului de stat. Această obligație a Parlamentului este în consonanță cu dispozițiile constituționale ale art.138 alin.(2) care prevăd că Guvernul are competența exclusivă de a elabora proiectul bugetului de stat și de a-l supune spre aprobare Parlamentului. În temeiul acestei competențe, Parlamentul nu poate prestabilii modificarea cheltuielilor bugetare fără să ceară Guvernului o informare în acest sens. Dat fiind caracterul imperativ al obligației de a cere informarea menționată, rezultă că nerespectarea acesteia are drept consecință neconstituționalitatea legii adoptate.” (Decizia nr.22/2016).

Referitor la condițiile stabilite prin art.138 alin.(5) din Constituție, Curtea a reținut că acestea impun „stabilirea concomitentă atât a alocației bugetare, ce are semnificația unei cheltuieli, cât și a sursei de finanțare, ce are semnificația venitului necesar pentru suportarea ei, spre a evita consecințele negative, pe plan economic și social, ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire” (Decizia nr. 22/2016).” și că legiuitorul constituant originar „nu a avut ca rațiune edictarea art. 138 alin. (5) din Constituție numai în sensul că, dacă propunerea sau proiectul de lege se va referi la bugetul de stat sau la bugetul vreunui ordonator de credite, cerința constituțională ar fi îndeplinită, ci la faptul că sursa de finanțare indicată să fie în mod real aptă să acopere cheltuiala în condițiile legii bugetare anuale.

Prin urmare, textul constituțional se referă la caracterul obiectiv și efectiv al sursei de finanțare și operează cu elemente de certitudine și previzibilitate bugetară, pentru că, în caz contrar, și-ar pierde rațiunea existenței sale normative și, în mod evident, ar exprima un truism, anume că orice cheltuială bugetară se suportă din bugetul de stat”.

Totodată, în jurisprudența sa recentă, Curtea a reținut că „atâta vreme cât dispozițiile legale generează impact financiar asupra bugetului de stat, obligația solicitării fișei financiare incumbă tuturor inițiatorilor, în temeiul art.15 alin.(1) lit.a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010” (Decizia nr.58/2020).

De asemenea, Curtea a reținut că „Neîndeplinirea obligației solicitării fișei financiare conduce, în mod firesc, la concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere

o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și real, astfel că au fost încălcate prevederile constituționale cuprinse în art.138 alin.(5) referitoare la stabilirea sursei de finanțare”.

Din aceste considerente, rezultă că inițiatorii legii criticate nu au respectat obligația de a prezenta cheltuielile bugetare în anul curent și în următorii ani și sursele din care să se asigure acoperirea cheltuielilor generate de propunerea legislativă. În consecință, legea dedusă controlului de constituționalitate a fost adoptată cu încălcarea dispozițiilor art.138 alin.(5) coroborate cu cele ale art.111 alin.(1) din Constituție.

Nu în ultimul rând, potrivit art.3 alin.(4) din O.U.G. nr.77/2014, „Instituirea măsurilor de ajutor de stat sau de *minimis* se va face în urma unor analize de oportunitate și impune inițiatorului/furnizorului, după caz, elaborarea, în condițiile legii, a unor acte normative sau administrative, după caz, prin care se instituie scheme de ajutor de stat sau de *minimis* sau ajutoare de stat individuale sau de *minimis*, care trebuie să prevadă cel puțin următoarele elemente: obiectivul, modalitatea acordării ajutorului de stat sau de *minimis*, beneficiari, perioada de aplicare, cuantumul fondurilor alocate în acest scop din bugetul furnizorului, prevederea europeană aplicabilă în temeiul căreia a fost instituită măsura de ajutor de stat sau de *minimis*, în conformitate cu legislația în domeniu”.

Or, din analiza dispozițiilor legii criticate, observăm că unele dintre elementele obligatorii prevăzute de cadrul național privind acordarea ajutoarelor de stat au fost omise de legiuitor, printre care perioada de aplicare sau cuantumul fondurilor alocate în acest scop din bugetul furnizorului, aspect ce contravine art.1 alin.(5) din Constituție referitor la obligativitatea respectării legilor, obligație ce incumbă și Parlamentului.

4. Încălcarea art.1 alin.(3) și alin.(5) din Constituție prin nesolicitarea avizului Consiliului Concurenței.

Potrivit art.6 din O.U.G. nr.77/2014, Consiliul Concurenței îndeplinește rolul de autoritate națională de contact în raporturile dintre Comisia Europeană și autoritățile și instituțiile publice, alți furnizori de ajutor de stat și beneficiarii de ajutor de stat, implicați în procedurile din domeniul ajutorului de stat. Totodată, potrivit art.25 lit.ș) din Legea concurenței nr.21/1996, Consiliul Concurenței asigură aplicarea prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.77/2014 privind procedurile naționale în domeniul ajutorului de stat, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr.21/1996, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.20/2015, cu modificările ulterioare, precum și aplicarea prevederilor Legii nr.11/1991 privind combaterea concurenței neloiale, cu modificările și completările ulterioare.

În conformitate cu art.7 alin.(7) și alin.(8) din O.U.G. nr.77/2014 „(7) Orice proiect de măsură susceptibilă a reprezenta ajutor de stat sau ajutor de minimis, inițiat de furnizor/inițiator, după caz, se transmite Consiliului Concurenței, în vederea avizării, însoțit de analiza de oportunitate realizată conform art.3 alin.(4); (8) Cererea de avizare a măsurilor susceptibile să reprezinte ajutor de stat sau ajutor de minimis, întocmită de furnizor/inițiator, după caz, se transmite în fază de proiect Consiliului Concurenței, după parcurgerea procedurii prevăzute la alin.(2)-alin.(7). Consiliul Concurenței emite un aviz privind conformitatea, corectitudinea și îndeplinirea obligațiilor prevăzute de legislația europeană în domeniul ajutorului de stat, cu respectarea secțiunii a 3-a din cap. III - Procedura de avizare”.

De asemenea, potrivit art.9 alin.(1) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă, „În cazurile prevăzute de lege, în faza de elaborare a proiectelor de acte normative inițiatorul trebuie să solicite avizul autorităților interesate în aplicarea acestora, în funcție de obiectul reglementării”.

Potrivit jurisprudenței Curții, „principiul legalității, prevăzut de dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție, interpretat în coroborare cu celelalte principii subsumate statului de drept, reglementat de art.1 alin.(3) din Constituție, impune ca atât exigențele de ordin procedural, cât și cele de ordin substanțial să fie respectate în cadrul legiferării. Regulile referitoare la fondul reglementărilor, procedurile de urmat, inclusiv solicitarea de avize de la instituțiile prevăzute de lege nu sunt însă scopuri în sine, ci mijloace, instrumente pentru asigurarea dezideratului calității legii, o lege care să slujească cetățenilor, iar nu să creeze insecuritate juridică” (Decizia nr.139/2019). Într-o altă decizie, Curtea a reținut că „în ansamblul normelor constituționale, dispozițiile care cuprind reguli cu caracter procedural incidente în materia legiferării se corelează și sunt subsumate principiului legalității, consacrat de art.1 alin.(5) din Constituție, la rândul său acest principiu stând la temelia statului de drept, consacrat expres prin dispozițiile art.1 alin.(3) din Constituție.” (Decizia nr.128/2019).

Prin raportare la considerentele menționate și din analiza fișei legii criticate din care rezultă că Parlamentul nu a solicitat avizul Consiliului Concurenței, apreciem că legea a fost adoptată cu încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(3) și alin.(5) din Constituție.

5. Încălcarea art. 61 alin. (2) și art. 75 alin. (1) din Constituție.

Potrivit fișei legii criticate, prin raportul suplimentar al Comisiei pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice din Camera Deputaților, Cameră decizională, a fost introdus art.12 din lege având următorul cuprins. „(1) Prin derogare de la prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.288/2010, cu modificările și completările ulterioare, ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr.52/2016 privind contractele de credit oferite

consumatorilor pentru bunuri imobile, precum și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori, cu modificările ulterioare, și ale Ordonanței Guvernului nr.51/1997 privind operațiunile de leasing și societățile de leasing, republicată, cu modificările și completările ulterioare, obligația de plată a ratelor scadente aferente împrumuturilor, reprezentând rate de capital, dobânzi și comisioane, acordate debitorilor afectați de fenomenele meteorologice nefavorabile prevăzute la art.1 alin.(5) lit.c), de către creditori, se suspendă la cererea debitorului cu până la 18 luni, prin prelungirea corespunzătoare a maturității creditului, fără costuri suplimentare. (2) Măsura prevăzută la alin. (1) se acordă exclusiv debitorilor afectați direct sau indirect de fenomene meteorologice nefavorabile prevăzute la art.1 alin.(5) lit.c), conform prevederilor ordinului comun emis de ministrul afacerilor interne și ministrul agriculturii și dezvoltării rurale”.

Remarcăm că o dispoziție similară a fost introdusă și în cuprinsul Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2020 privind acordarea unor facilități pentru creditele acordate de instituții de credit și instituții financiare nebancare anumitor categorii de debitori, lege cu privire la care a fost ridicată o obiecție de neconstituționalitate.

Potrivit expunerii de motive, legea dedusă controlului de constituționalitate a fost inițiată cu scopul de instituire a unei scheme de ajutor de stat având ca obiectiv acordarea de compensații producătorilor agricoli afectați de efectele fenomenelor meteorologice nefavorabile.

Art.75 din Legea fundamentală stabilește competențe de legiferare potrivit cărora fiecare dintre cele două Camere are, în cazurile expres definite, fie calitatea de primă Cameră sesizată, fie de Cameră decizională. Ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ suprem al poporului român, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră, fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră. Acest articol a introdus, după revizuirea și republicarea Constituției României în octombrie 2003, soluția obligativității sesizării, în anumite materii, ca primă Cameră, de reflecție, a Senatului sau, după caz, a Camerei Deputaților și, pe cale de consecință, reglementarea rolului de Cameră decizională, pentru anumite materii, a Senatului și, pentru alte materii, a Camerei Deputaților, tocmai pentru a nu exclude o Cameră sau alta din mecanismul legiferării. Potrivit jurisprudenței Curții, în Camera decizională se pot aduce modificări și completări propunerii legislative, dar Camera decizională „nu poate însă modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator” (Decizia nr.624/2016). Mai mult, prin Decizia nr.62/2018, Curtea Constituțională a statuat că

în analiza respectării acestui principiu „trebuie avut în vedere (a) scopul inițial al legii, în sensul de voință politică a autorilor propunerii legislative sau de filosofie, de concepție originară a actului normativ; (b) dacă există deosebiri majore, substanțiale, de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului; (c) dacă există o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului”.

Prin raportare la conținutul acestei prevederi, apreciem că s-a încălcat principiul bicameralismului așa cum acesta a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale, fiind deturnată intenția inițiatorilor și, totodată, rezultând deosebiri majore de conținut și de o configurație semnificativ diferită între forma adoptată de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată și forma adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională.

6. Art.12 din lege încalcă art.1 alin.(3), alin.(5), art.44 și art.45 prin raportare la art.53 și art.147 alin.(4) din Constituție

În primul rând, dispozițiile art.12 introduse în Camera decizională sunt lipsite de claritate și precizie, contrar art.1 alin.(5) din Constituție în dimensiunea sa referitoare la calitatea legii, așa cum aceasta a fost dezvoltată în jurisprudența Curții Constituționale.

Cele trei acte normative de la care articolul criticat derogă, respectiv Ordonanța de urgență nr.50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.288/2010, cu modificările și completările ulterioare, ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr.52/2016 privind contractele de credit oferite consumatorilor pentru bunuri imobile, precum și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori, cu modificările ulterioare, și ale Ordonanței Guvernului nr.51/1997 privind operațiunile de leasing și societățile de leasing, republicată, cu modificările și completările ulterioare operează cu noțiunile de debitor și creditor, fără o legătură directă cu sectorul agricol.

Potrivit dispoziției introduse, obligația de plată a ratelor scadente aferente împrumuturilor, reprezentând rate de capital, dobânzi și comisioane, acordate debitorilor afectați de fenomenele meteorologice nefavorabile prevăzute la art.1 alin.(5) lit.c), de către creditori, se suspendă la cererea debitorului cu până la 18 luni, prin prelungirea corespunzătoare a maturității creditului, fără costuri suplimentare. Din această perspectivă, este neclar dacă măsura introdusă vizează doar debitorii care au obținut credite în vederea finanțării unor investiții în domeniul agricol sau, din contră, se aplică oricăror debitori, singura condiție fiind ca aceștia să fie afectați de fenomenele meteorologice nefavorabile prevăzute la art. 1 alin. (5) lit. c) din legea criticată.

Mai mult, din aceeași perspectivă a exigențelor constituționale privind calitatea legii, motivarea care justifică amendamentul face referire la „producători agricoli (producători agricoli, întreprinderi individuale, persoane fizice autorizate, societăți comerciale, cooperative agricole, grupuri de producători etc)”, ce ar trebui să fie profesioniști în sensul definiției date de art. 3 din Codul civil, în timp ce art.12 face referire la aplicabilitatea facilității pentru debitorii afectați de fenomene meteorologice nefavorabile cărora le-ar fi aplicabile prevederile OUG nr. 50/2010, respectiv O.U.G. nr.52/2016, acte normative aplicabile consumatorilor.

Totodată, beneficiarii facilității instituite sunt debitorii afectați de fenomenele meteorologice nefavorabile prevăzute la art.1 alin.(5) lit.c), adică de condițiile meteorologice nefavorabile, cum ar fi: secetă gravă care afectează terenurile agricole, inundații și temperaturi excesiv de scăzute sub limita biologică de rezistență a plantelor, fără a defini și criteriile de individualizare a acestor debitori, ceea ce ridică o problemă din punct de vedere al sferei de aplicare a prezentei legi, în condițiile în care Ordinul comun al Ministrului Agriculturii și Dezvoltării Rurale și Ministrului Afacerilor Interne nr.97/63/2020 pentru aprobarea Regulamentului privind gestionarea situațiilor de urgență generate de fenomene meteorologice periculoase având ca efect producerea secetei pedologice acoperă doar parțial situațiile în care s-ar regăsi beneficiarii la care face referire articolul criticat.

În al doilea rând, introducerea unei astfel de dispoziții în procedura parlamentară a Camerei decizionale s-a realizat fără nicio legătură și fără nicio fundamentare economică, în condițiile implicațiilor pe care o astfel de măsură le are prin prisma restrângerii exercițiului dreptului de proprietate și a libertății economice.

Potrivit art.31 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă, instrumentul de prezentare și motivare - reprezentat de expunerea de motive în cazul propunerilor legislative - include conținutul evaluării impactului actelor normative printre care și „impactul socioeconomic - efectele asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social și asupra mediului înconjurător, inclusiv evaluarea costurilor și beneficiilor” cât și „impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri”.

Din analiza expunerii de motive, observăm că nu sunt referiri cu privire la impactul unei astfel de măsuri, iar în condițiile în care un astfel de amendament a fost introdus în Camera decizională, nici în motivarea respectivului amendament nu se regăsesc referiri cu privire la impactul acestei modificări legislative. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, „lipsa studiilor de impact a fost considerată o critică de neconstituționalitate intrinsecă, în sensul că reperul de constituționalitate nu îl constituie numai lipsa studiilor de impact, ci aceasta se coroborează cu natura și

importanța soluțiilor legislative reglementate în corpul legii” (Decizia nr.141/2019). Într-o altă decizie, Curtea Constituțională a analizat fundamentarea unor soluții legislative pentru a aprecia existența unei urgențe în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea, statuând că motivarea inițiatorilor „ar putea acredita ideea unei urgențe a măsurilor în cauză și a necesității de adoptare cu celeritate a modificărilor legislative dacă ar fi însoțită și de o fundamentare” (Decizia nr.29/2020).

Din această perspectivă, având în vedere implicațiile unei astfel de soluții, precum este cea criticată, apreciem că lipsa fundamentării și lipsa oricăror referiri la impactul unui asemenea amendament este contrar normelor de tehnică legislativă mai sus enunțate și, implicit, art.1 alin.(5) din Constituția României.

În al treilea rând, având în vedere conținutul textului art.12 și implicațiile macroeconomice ale acestuia, ar fi fost necesară și solicitarea avizului Băncii Naționale a României. Potrivit art.3 alin.(2) din Legea nr.312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României „Orice proiect de act normativ al autorităților publice centrale, care privește domeniile în care Banca Națională a României are atribuții, va fi adoptat după ce în prealabil s-a solicitat avizul Băncii Naționale a României. Avizul va fi transmis în termen de cel mult 30 de zile de la solicitare”, printre atribuțiile principale ale Băncii Naționale a României numărându-se și „autorizarea, reglementarea și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit, promovarea și monitorizarea bunei funcționări a sistemelor de plăți pentru asigurarea stabilității financiare”.

Nu în ultimul rând, prin suspendarea obligației de plată a ratelor scadente aferente împrumuturilor, reprezentând rate de capital, dobânzi și comisioane, acordate debitorilor afectați de fenomenele meteorologice nefavorabile prevăzute la art.1 alin.(5) lit.c), de către creditor, la cererea debitorului cu până la 18 luni, prin prelungirea corespunzătoare a maturității creditului, fără costuri suplimentare, art.12, prin conținutul său normativ, implică o restrângere a exercițiului dreptului de proprietate și al libertății economice, prevăzute de art.44 și art.45 din Constituție, devenind astfel aplicabile dispozițiile art.53 din Legea fundamentală.

Din această perspectivă, atunci când măsurile autorităților nu reprezintă o adevărată privare de proprietate, acestea nu trebuie să atingă însăși substanța dreptului și, deopotrivă, să respecte principiul proporționalității între mijloacele folosite și scopul urmărit, impus de necesitatea asigurării unui just echilibru între exigențele generale ale comunității și imperativele de apărare a drepturilor fundamentale ale individului.

Astfel, așa cum s-a apreciat și în doctrină¹, „Constituția limitează posibilitatea de intervenție a legiuitorului în sensul restrângerii exercițiului unor drepturi fundamentale doar la acele situații în care concilierea unor interese deopotrivă imperative trebuie realizată fără a afecta substanța niciunuia dintre ele”. Din această perspectivă, este discutabil dacă o astfel de restrângere a exercițiului dreptului de proprietate al creditorilor a fost realizată pentru apărarea altor drepturi fundamentale ale debitorilor, reprezentate chiar de dreptul de proprietate.

Din analiza motivării amendamentului prin care a fost introdus textul criticat, nu reiese cu claritate modul în care s-a fundamentat termenul de 18 luni. De asemenea, în aplicarea măsurii reglementate de articolul criticat nu sunt prevăzute criterii referitoare care să susțină proporționalitatea măsurii instituite, precum gradul de afectare a capacității de plată a debitorului sau impactul respectivelor fenomene meteorologice în patrimoniul acestuia.

Din această perspectivă, prin raportare la dispoziția de suspendare pentru o perioadă de 18 luni a obligațiilor de plată a ratelor scadente aferente împrumuturilor, reprezentând rate de capital, dobânzi și comisioane, măsura apare ca fiind disproporționată în raport cu scopul urmărit și motivarea acestei intervenții legislative, afectând exercițiul dreptului de proprietate și al libertății economice, contrar art.44 și art.45, raportate la art.53 din Constituție.

Cu aleasă considerație,



¹ A se vedea I. Muraru, E.S. Tănăsescu - Constituția României, Comentariu pe articole, ed. a II-a, 2019, Ed. C. H. Beck, p.464.