

Sesizare de neconstituționalitate asupra Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 85/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura

05 aprilie 2018

Președintele României, domnul Klaus Iohannis, a trimis Curții Constituționale, joi, 5 aprilie a.c., o sesizare de neconstituționalitate asupra Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 85/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura.

Vă prezentăm textul integral al cererii:

București, 5 aprilie 2018

Domnului VALER DORNEANU

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

În temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 din
Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții
Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare,
formulez următoarea

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

asupra

Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.
85/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a
Guvernului nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura

La data de 21 martie 2018, Parlamentul României a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 85/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura. Considerăm că, atât prin modul în care a fost adoptată, cât și prin conținutul normativ, această lege încalcă prevederile art. 1 alin. (5), ale art. 15 alin. (2), ale art. 44 alin. (1)-(3), ale art. 45 coroborat cu art. 135, ale art. 73 alin. (3) lit. h) și m) raportat la art. 76 alin. (1) din Constituție, precum și pe cele ale

art. 75 alin. (3) din Constituție, pentru motivele expuse în cele ce urmează.

I. Motive de neconstituționalitate extrinsecă

1. Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 85/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura încalcă dispozițiile art. 73 alin. (3) lit. m) și h) raportat la art. 76 alin. (1) din Constituție

Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 85/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura a fost adoptată în temeiul prevederilor art. 75 și ale art. 76 alin. (2) ca lege ordinară, deși în conținutul său normativ se regăsesc dispoziții care se încadrează în domeniul de reglementare al legii organice. În acest sens, menționăm prevederile de la art. I pct. 2, pct. 5 și pct. 7, respectiv cele de la art. I pct. 17 din legea menționată.

Astfel, art. I pct. 2 din legea supusă controlului de constituționalitate stabilește măsurile privind concesionarea, închirierea sau privatizarea în domeniul piscicol. De asemenea, art. I pct. 5 din lege prevede o nouă atribuție în sarcina Agenției Naționale pentru Pescuit și Acvacultură, respectiv aceea de a privatiza societăți comerciale cu profil piscicol și amenajări piscicole pe care le are în portofoliu în

conformitate cu prevederile Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului. Totodată, art. I pct. 7 din aceeași lege instituie posibilitatea atribuirii directe - spre concesionare investitorilor - a terenurilor pe care sunt amplasate amenajări piscicole, precum și terenurile aferente acestora, din domeniul public sau privat al statului.

Pe fond, obiectul de reglementare al dispozițiilor de mai sus instituie posibilități de punere în valoare a bunurilor proprietate publică sau privată a statului din domeniul specific al pescuitului și acvaculturii, sub forma concesionării, închirierii sau privatizării, după caz. Or, toate aceste reglementări vizează regimul juridic general al proprietății, cu privire la care art. 73 alin. (3) lit. m) din Constituția României impune adoptarea de legi cu caracter organic. Totodată, Curtea a statuat, prin *Decizia nr. 89/2017 referitoare la admiterea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 22/1999 privind administrarea porturilor și a căilor navigabile, utilizarea infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public, precum și desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căile navigabile interioare* că, potrivit art. 136 alin. (4) din Constituție, bunurile proprietate publică sunt inalienabile și pot fi concesionate ori închiriate instituțiilor de utilitate publică, numai în condițiile legii organice. De asemenea, art. I pct. 17 din legea supusă controlului modifică regimul sancționatoriu aplicabil

unor fapte stabilite în O.U.G. nr. 23/2008, ce constituie infracțiuni, ceea ce atrage incidența art. 73 alin. (3) lit. h) din Constituția României ce prevede că infracțiunile și pedepsele se reglementează prin lege organică.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională, prin *Decizia nr. 442/2015 referitoare la admiterea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea Legii serviciilor comunitare de utilități publice nr. 51/2006*, a precizat faptul că „este posibil ca o lege organică să cuprindă, din motive de politică legislativă, și norme de natura legii ordinare, dar fără ca aceste norme să capete natură de lege organică, întrucât, altfel, s-ar extinde domeniile rezervate de Constituție legii organice. De aceea, printr-o lege ordinară se pot modifica dispoziții dintr-o lege organică, dacă acestea nu conțin norme de natura legii organice, întrucât se referă la aspecte care nu sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice. În consecință, criteriul material este cel definitoriu pentru a analiza apartenența sau nu a unei reglementări la categoria legilor ordinare sau organice”. Însă, prin legea dedusă controlului de constituționalitate, legiuitorul a ignorat criteriul material în funcție de care trebuie stabilit caracterul legii.

Ținând cont de argumentele de mai sus și de faptul că anumite dispoziții din Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 85/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura

vizează materia legii organice, adoptarea de către Parlament a legii în temeiul art. 76 alin. (2) din Constituție încalcă dispozițiile constituționale prevăzute la art. 73 alin. (3) lit. m) și h) raportat la art. 76 alin. (1) din Constituția României. Mai mult, precizăm că legea a fost adoptată de Camera decizională, Camera Deputaților, cu 162 voturi pentru, număr insuficient de voturi pentru ca prevederile art. 76 alin. (1) să poată fi respectate.

2. Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 85/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura încalcă dispozițiile art. 75 alin. (3) din Constituție

Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 85/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura încalcă principiul bicameralismului, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale. În acest sens, instanța constituțională a stabilit două criterii cumulative pentru a se determina cazurile în care se încalcă principiul bicameralismului: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului.

Prin Decizia nr. 624/2016, Curtea Constituțională a stabilit că art. 75 alin. (3) din Constituție, folosind sintagma *decide definitiv* cu privire la Camera decizională, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca proiectul sau propunerea legislativă adoptată de prima Cameră sesizată să fie dezbătută în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări. Curtea a subliniat că, în acest caz, Camera decizională nu poate însă modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator. Pentru a analiza respectarea principiului bicameralismului, Curtea Constituțională a reținut că trebuie avut în vedere: scopul inițial al legii, în sensul de voință politică a autorilor propunerii legislative sau de filosofie, de concepție originară a actului normativ; dacă există deosebiri majore, substanțiale, de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, respectiv, dacă există o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului.

Or, din analiza dispozițiilor legii supuse controlului rezultă faptul că Senatul, în calitate de primă Cameră sesizată, a aprobat O.U.G. nr. 85/2016 fără nicio modificare și/sau completare. În schimb, Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, a adoptat legea de aprobare a O.U.G. nr. 85/2016 aducându-i nu mai puțin de 21 de amendamente, multe dintre acestea generând deosebiri majore de conținut între formele adoptate de cele două Camere ale

Parlamentului, aspect de natură să aducă atingere principiului constituțional al bicameralismului.

II. Motive de neconstituționalitate intrinsecă

1. Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 85/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura încălcă dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție

Din analiza dispozițiilor de la art. I pct. 7 și art. I pct. 12 din legea supusă controlului de constituționalitate, se observă că aceasta nu respectă principiul supremației legilor și nici principiul securității raporturilor juridice, în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii, așa cum a fost consacrat de Curtea Constituțională prin *Decizia nr. 30/2016 asupra admiterii sesizării de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 137 alin. (3), (4) și (5) din Regulamentul Camerei Deputaților*. În acest sens, Curtea a reținut că „potrivit art. 8 alin. (4) teza întâi din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*, „textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”, iar potrivit art. 36 alin. (1) din aceeași lege, „actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis (...)”. Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională (...) prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o

serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concurează la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară”.

Art. I pct. 7 din legea dedusă controlului de constituționalitate prevede faptul că „terenurile pe care sunt amplasate amenajările piscicole, precum și terenurile aferente acestora, din domeniul public/privat al statului, vor fi atribuite direct spre concesionare investitorilor care au cumpărat acțiuni sau active ce implică necesitatea exploatării unui teren cu destinație agricolă, cu obligativitatea menținerii obiectului de activitate al exploatării piscicole pe perioada concesionării”. Considerăm că atribuirea directă a concesiunii afectează interesul public prin eliminarea posibilității de a fi depuse mai multe oferte și de a obține cea mai mare redevență în urma concurenței dintre ofertanți. Mai mult, instituirea unui astfel de regim de excepție de la regimul general al concesionării bunurilor proprietate publică stabilit de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică, pentru o singură categorie de beneficiari nu respectă principiile stabilite de art. 13 din acest act normativ, respectiv: transparența, tratamentul egal, proporționalitatea, nediscriminarea și libera concurență.

Art. I pct. 12 din legea supusă controlului de constituționalitate introduce un nou alineat la art. 23 din O.U.G. nr. 23/2008 conform căruia personalul de pază prevăzut la alin. (7) al art. 23, respectiv personalul organizațiilor vânătorești, este împuternicit să sancționeze faptele ce constituie contravenții și să constate infracțiunile piscicole. Chiar dacă sancționarea contravențiilor poate fi realizată, potrivit art. 15 alin. (2) din Ordonanța nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, în baza unei legi speciale, de către personalul angajat al unor entități juridice de drept privat, împuternicirea acestora să constate infracțiuni contravine prevederilor art. 61 din Codul de procedură penală, potrivit căroră: „Ori de câte ori există o suspiciune rezonabilă cu privire la săvârșirea unei infracțiuni, sunt obligate să întocmească un proces-verbal despre împrejurările constatate: (...) organele inspecțiilor de stat, ale altor organe de stat, cât și ale autorităților publice, instituțiilor publice sau ale altor persoane juridice de drept public, pentru infracțiunile care constituie încălcări ale dispozițiilor și obligațiilor a căror respectare o controlează, potrivit legii (...)”.

De asemenea, prevederea este lipsită de claritate și poate da naștere unor situații de incoerență și instabilitate, prin împuternicirea personalului organizațiilor vânătorești de a sancționa faptele ce constituie contravenții și excluderea asociațiilor și organizațiilor de pescuit, responsabile în mod firesc de paza, controlul și exploatarea resurselor acvatice vii și a activităților din domeniul piscicol.

Având în vedere aspectele menționate mai sus, considerăm că dispozițiile menționate din legea supusă controlului de constituționalitate contravin prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit cărora, „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”.

2. Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 85/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura încălcă dispozițiile art. 44 alin. (1)-(3), precum și ale art. 45 coroborat cu art. 135 din Constituție

Art. I pct. 13 din legea dedusă controlului de constituționalitate prevede faptul că art. 25 din O.U.G. nr. 23/2008 se va modifica, după cum urmează: *„asociațiile de pescari, precum și forurile lor de reprezentare la nivel național, constituite pentru practicarea pescuitului în scop recreativ, în conformitate cu prevederile O.G. nr. 26/2000 (...), vor fi luate în evidență de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale și de Ministerul Apelor și Pădurilor, ca reprezentanți ai societății civile, în vederea stabilirii de programe de acțiuni și proiecte comune pentru conservarea și protejarea resurselor acvatice vii, programe anuale care vor fi finanțate de către asociațiile de pescari, titulari ai dreptului de pescuit recreativ pe sectoarele de habitate piscicole naturale pentru care dețin contracte de utilizare, din veniturile rezultate din cotizațiile membrilor asociației, aceste acțiuni*

urmând să fie avizate și verificate de către specialiștii din cadrul Agenției Naționale pentru Pescuit și Acvacultură”.

Din modul de redactare a normei se poate interpreta că obligația de finanțare ce va reveni titularilor dreptului de pescuit recreativ pe sectoarele de habitate piscicole naturale pentru care dețin contracte de utilizare își are izvorul direct în lege, fără acordul prealabil al acestora (altfel spus, fără modificarea contractului de utilizare) ceea ce este de natură să afecteze pe de o parte libertatea economică, garantată de art. 45 coroborat cu art. 135 din Constituție, iar pe de altă parte dreptul de proprietate asupra resurselor financiare garantat de art. 44 alin. (1) - (3) din Constituție.

3. Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 85/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura încălcă dispozițiile art. 15 alin. (2) din Constituție

Art. I pct. 20 din legea dedusă controlului de constituționalitate modifică art. II al O.U.G. nr. 85/2016 ce prevede că „Lista lacurilor de acumulare (...) se aprobă prin hotărâre a Guvernului în termen de 60 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență”. De asemenea, art. I pct. 21 din lege modifică art. III al O.U.G. nr. 85/2016 ce prevede că „Pentru lacurile de acumulare (...) închirierea acestora se realizează de către administrator în baza unei metodologii

aprobată prin ordin comun (...), în termen de 60 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență”.

Precizăm că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 85/2016 a fost publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 957 din 28 noiembrie 2016, iar legea dedusă controlului de constituționalitate a fost adoptată de Parlament la data de 14 martie 2018. Din conținutul normativ al art. I pct. 20 și 21 rezultă că termenul de 60 de zile calculat de la data intrării în vigoare a O.U.G. nr. 85/2016 era deja epuizat. Astfel, dispozițiile menționate ce dispun pentru trecut contravin principiului neretroactivității legii, consacrat la art. 15 alin. (2) din Constituție - potrivit căruia legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile - cât și normelor constituționale referitoare la intrarea în vigoare a legilor consacrate la art. 78 din Constituție - potrivit căruia legea se publică în Monitorul Oficial al României și intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 85/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura este neconstituțională.

05.04.2018

Sesizare de neconstituționalitate asupra Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 85/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2008 privi...

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

KLAUS - WERNER IOHANNIS