

București, 8 iulie 2024

Domnului MARIAN ENACHE  
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 acvaculturii

La data de 1 iulie 2024, în urma reexaminării determinate de pronunțarea de către Curtea Constituțională a Deciziei nr. 19/2023, Parlamentul a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, Legea acvaculturii (PL-x nr. 474/2021). Actul normativ creează cadrul juridic privind activitatea de acvacultură și de comercializare a produselor obținute din acvacultură, când aceste activități se realizează pe teritoriul României, inclusiv în apele marine de sub jurisdicția națională a României.

Legea a fost inițiată cu scopul instituirii unui cadru legal unitar cu privire la activitatea de acvacultură și de comercializare a produselor obținute în acvacultură, în scopul asigurării competitivității acestei activități. Legea supusă controlului de constituționalitate a fost adoptată tacit de Senat, ca urmare a depășirii termenului de adoptare, potrivit art. 75 alin. (2) teza a III-a din Constituția României, în data de 11 octombrie 2021 și, ulterior, adoptată cu modificări și completări de Camera Deputaților, Cameră decizională, la data de 29.06.2022.

Într-un prim ciclu legislativ, la data de 4 iulie 2022, Parlamentul a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, Legea acvaculturii. În data de 22 iulie 2022, Președintele României a formulat o obiecție de neconstituționalitate cu privire la această lege. Principalele argumente aduse se refereau la: nesocotirea principiului bicameralismului, încălcarea principiului separației puterilor în stat și a rolului constituțional al Guvernului, precum și multiple neconcordanțe și inconsecvențe legislative care afectează claritatea și previzibilitatea legii.

Prin Decizia nr. 19/2023, Curtea Constituțională a admis în parte sesizarea Președintelui României, constatând că sunt neconstituționale dispozițiile art. 14 alin. (1) și alin. (4), cele ale art. 21 alin. (1)

și art. 30 alin. (1), precum și cele prevăzute la art. 71 lit. f), art. 73 și la art. 74 alin. (1) – (3) din legea supusă controlului de constituționalitate.

Parlamentul, ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr. 19/2023, în procedura de reexaminare, a operat o serie de modificări și completări asupra conținutului normativ al legii deduse controlului de constituționalitate.

Cu toate acestea, legea conține dispoziții ce contravin unor norme și principii constituționale privind depășirea limitelor reexaminării prin introducerea unor noi norme fără legătură cu decizia Curții sau cu obiectul de reglementare al legii, dar și dispoziții care, prin noul lor conținut normativ încalcă norme și principii constituționale precum cele prevăzute de art. 1 alin. (3), (5), art. 44, art. 102, art. 136, art. 147 alin. (2) și (4).

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, în situația de față, considerăm că, în forma legii transmise la promulgare, persistă unele vicii de neconstituționalitate cu privire la aceleași dispoziții legale ca urmare a reexaminării în temeiul art. 147 alin. (2) din Constituție, respectiv au survenit noi vicii de neconstituționalitate în urma modificărilor operate de Parlament la aceleași texte de lege, cu prilejul reexaminării acestora (Decizia nr. 724/2023, par. 69).

#### I. Motive de neconstituționalitate extrinsecă - depășirea limitelor reexaminării și încălcarea art. 147 alin. (2) și (4) din Constituție

În procedura de reexaminare, la Camera Deputaților, Cameră decizională, s-a introdus un nou articol, art. 77, cu următorul cuprins: „Art. 77. – (1) Prin derogare de la prevederile art. 3 alin. (1) lit. c) și ale anexei nr. 2 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, amplasarea de instalații de producere a energiei fotovoltaice pe suprafețele amenajărilor piscicole din domeniul public/privat al statului, și aflate în administrarea Agenției Naționale de Pescuit și Acvacultură, de către concesionari, arendași sau chiriași, se face cu acordul administratorului, conform avizului de gospodărire a apelor, cu respectarea Legii energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012, cu modificările și completărilor ulterioare. (2) Administratorul își dă acordul pentru amplasarea instalațiilor prevăzute la alin. (1) pentru maximum 25% din suprafața amenajării piscicole concesionată, arendată sau închiriată și pentru o perioadă valabilă până la încetarea contractului în baza căruia este exploatată amenajarea piscicolă”.

Introducerea acestui nou articol în cuprinsul legii criticate referitor la posibilitatea de a amplasa instalații de producere a energiei fotovoltaice pe maximum 25% din suprafața amenajării piscicole concesionate, arendate sau închiriate fără a fi nevoie de autorizație de construire, cu acordul administratorului, reprezintă o normă introdusă cu depășirea limitelor reexaminării, fără nicio

legătură cu obiectul legii, cu Decizia Curții Constituționale nr. 19/2023 sau cu considerentele acesteia.

În mod constant, în viziunea instanței constituționale, în procedura de reexaminare, competența Parlamentului este strict limitată la normele care au fost declarate neconstituționale și la eventuale intervenții legislative pentru corelarea dispozițiilor și asigurarea unei reglementări unitare, nefiind cazul unor astfel de operațiuni în cazul de față.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că și în ceea ce privește redactarea rezultată în urma reexaminării, în temeiul art. 147 alin. (2) din Legea fundamentală, ca urmare a unei decizii a Curții Constituționale, își mențin valabilitatea considerentele potrivit cărora o nouă redactare are valoarea unei noi prevederi adoptate de Parlament, care denotă o nouă voință politică, exprimând o altă viziune decât cea cuprinsă în legea adoptată inițial.

O astfel de situație echivalează cu crearea de novo a unei dispoziții legale, într-o modalitate care eludează cadrul constituțional, constituindu-se într-o revenire a Parlamentului asupra propriilor decizii, fără să existe o solicitare în acest sens, pe de o parte, și, pe de altă parte, fiind sustrasă mecanismelor democratice instituite la nivel constituțional care asigură, în spiritul art. 1 alin. (4) din Constituție, separația puterilor în stat, dar și echilibrul și controlul reciproc, astfel că Președintele va fi privat de dreptul său constituțional consacrat de art. 77 alin. (2) din Legea fundamentală de a solicita o eventuală reexaminare a acelei prevederi legale care nu a figurat în legea ce i-a fost inițial transmisă spre promulgare (Decizia CCR nr. 724/2023 și Decizia CCR nr. 18/2023).

În consecință, intervenția privind introducerea art. 77 în cuprinsul legii criticate, în forma rezultată în urma reexaminării în scopul punerii de acord cu Decizia Curții Constituționale nr. 19/2023, este de natură să contravină art. 147 alin. (2) și (4) din Constituție, în raport cu jurisprudența Curții Constituționale referitoare la limitele sesizării Parlamentului.

De altfel, derogarea de la cadrul general privind autorizarea lucrărilor de construcții a fost introdusă direct la Camera Deputaților, Cameră decizională, și cu încălcarea principiului bicameralismului prevăzut de art. 61 alin. (2), sustrăgând prevederile introduse de la analiza și votul primei Camere sesizate. Mai mult, o derogare de această natură pune în discuție însăși rațiunea Legii nr. 50/1991, al cărei scop este cel de a organiza intervențiile inclusiv asupra unor terenuri proprietate privată, stabilind limitele exercitării acestui drept.

## II. Motive de neconstituționalitate intrinsecă

1. Art. 30 alin. (1) din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5), art. 44, art. 136 și art. 147 alin. (2) și (4) din Constituție

Potrivit art. 30 alin. (1) din Legea acvaculturii, în forma sa inițială adoptată de Parlament, „Terenurile din domeniul privat al statului pe care sunt construite amenajări piscicole și terenurile aferente acestora, se vând direct proprietarilor de active piscicole care transmit o scrisoare de intenție și se obligă să mențină activitatea de acvacultură”.

Această prevedere a fost dedusă controlului de neconstituționalitate prin obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României având în vedere că art. 30 alin. (1) din legea criticată nu se limitează la a crea posibilitatea vânzării directe a terenurilor din domeniul privat al statului pe care sunt construite amenajări piscicole și a terenurilor aferente, ci instituie acest tip de vânzare ca o obligație ce trebuie executată atunci când se formulează o intenție de cumpărare.

Președintele României a subliniat inexistența unor garanții suficiente pentru protejarea dreptului de proprietate al statului, lipsa unor criterii minimale și a unui mecanism de stabilire a prețului, pentru ca operațiunile să se desfășoare cu reflectarea valorii reale a bunurilor proprietate a statului.

Prin Decizia nr. 19/2023, Curtea Constituțională a declarat neconstituțional acest articol referitor la vânzarea terenurilor din domeniul privat al statului pe care sunt construite amenajări piscicole și terenurile aferente acestora către proprietarii de active piscicole.

Potrivit acestei decizii, la par. 100, instanța constituțională a reținut criticile aduse art. 30 alin. (1) din lege ca fiind întemeiate, prin faptul că s-a instituit o reglementare derogatorie de la dreptul comun reprezentat de Codul administrativ, fără folosirea expresiei „prin derogare de la” și, implicit, fără corelarea noii reglementări cu actualul cadru normativ, respectiv prin lipsa oricărei prevederi cu privire la perioada pentru care cumpărătorul se obligă să mențină activitatea de acvacultură pe terenul cumpărat. De asemenea, Curtea a stabilit că pentru evaluarea terenurilor propuse spre vânzare, criteriile pot fi detaliate fie în cuprinsul legii, fie în cuprinsul unor acte de reglementare secundară, fie prin sistemul de evaluare aplicat de evaluator.

În procedura de reexaminare, Parlamentul a modificat art. 30 alin. (1) - (3) din lege, păstrând alineatele (4) și (5) și reconfigurând mecanismul de vânzare a terenurilor prin intervenția Agenției Naționale pentru Pescuit și Acvacultură (ANPA) astfel: „(1) Prin derogare de la prevederile art. 363 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, terenurile din domeniul privat al statului pe care sunt construite amenajări piscicole și terenurile aferente acestora, în baza unui studiu de oportunitate realizat de către ANPA și aprobat prin hotărâre a Guvernului, se pot vinde direct proprietarilor de active piscicole amplasate pe acestea care transmit o scrisoare de intenție, fac dovada cu documente financiar contabile că au desfășurat activități de acvacultură în ultimii 5 ani și se obligă să mențină activitatea de acvacultură

minimum 25 de ani. (2) Terenurile prevăzute la alin. (1) care fac obiectul vânzării sunt înscrise în cartea funciară cu sarcini privind interdicția de înstrăinare pe o durată de 25 de ani. (3) Verificarea menținerii obligațiilor prevăzute la alin. (1) și (2) se realizează de către ANPA, la fiecare 5 ani, iar în situația în care acestea nu se respectă, terenurile care fac obiectul contractelor de vânzare-cumpărare pe care sunt construite amenajări piscicole și terenurile aferente acestora revin în domeniul privat al statului. (4) Prețul de vânzare al terenului se stabilește în funcție de bonitatea terenului, care va fi determinată în baza unui raport de evaluare întocmit de un evaluator autorizat de Asociația Națională a Evaluatorilor Autorizați din România. (5) Prețul de vânzare al terenului poate fi achitat în rate de către proprietarii activelor în următoarele condiții: a) avans 10% din prețul de vânzare; b) rate semestriale eșalonate pe un termen de până la 10 ani; c) perceperea unei dobânzi anuale la nivelul ratei lunare a dobânzii de referință a Băncii Naționale a României de la data facturării. (6) Administratorul terenului în numele statului solicită cumpărătorului constituirea de garanții pentru asigurarea plății, prin: a) scrisoare de garanție emisă de o bancă comercială; sau b) constituirea unei ipoteci pe terenul care face obiectul vânzării, până la achitarea în totalitate a plății”.

Deși noua normă stabilește o posibilitate de vânzare a terenurilor pe care sunt amplasate amenajări piscicole și nu o vânzare obligatorie atunci când proprietarii de active piscicole amplasate pe acestea care transmit o scrisoare de intenție, redactarea normei ridică o serie de probleme de neconstituționalitate din perspectiva corelării cu dreptul comun în materie, a garanțiilor privind dreptul de proprietate privată a statului și a standardelor privind calitatea legii, care decurg din principiul legalității prevăzut de art. 1 alin. (5) din Constituție.

Derogarea instituită de legiuitor în cuprinsul art. 30 alin. (1) înlătură de la aplicare prevederile Codului administrativ care impun ca vânzarea unor bunuri din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale să se facă prin licitație publică, organizată în condițiile prevăzute la art. 334-346, cu respectarea principiilor prevăzute la art. 311, cu excepția cazurilor în care prin lege se prevede altfel. Normele antereferite din Codul administrativ de la care se derogă impun realizarea unei documentații de atribuire, a unui caiet de sarcini și parcurgerea unei proceduri de transparență.

Apreciem că, în noua sa redactare, mecanismul, astfel cum a fost instituit, aduce atingere unei garanții a dreptului de proprietate privată a statului prevăzută de Codul administrativ, lege organică și, implicit, a art. 136 alin. (5) din Constituție.

Regimul juridic aplicabil proprietății private este definit de art. 44 și art. 136 alin. (5) din Constituție, în timp ce art. 136 alin. (2) – (4) stabilesc reperetele regimului juridic aplicabil

proprietății publice. Potrivit art. 136 alin. (5) din Constituție: „Proprietatea publică este inviolabilă, în condițiile legii organice”, iar, potrivit art. 44 alin. (2) din Constituție: „proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular”.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a analizat situația înstrăinării unor bunuri din domeniul privat al statului și a clarificat, prin considerente, competența legiuitorului, respectiv garanțiile dreptului de proprietate privată a statului.

Prin Decizia nr. 139/2021, par. 109, Curtea Constituțională a constatat că „ține de opțiunea exclusivă a legiuitorului să adopte o reglementare generală care să stabilească condițiile în care bunurile ce fac obiectul proprietății private a statului pot fi înstrăinate, caz în care autoritățile publice cu competențe în aplicarea legii își vor ordona în mod corespunzător conduita și/sau o reglementare specială, chiar cazuistică, având ca obiect realizarea acestui transfer de proprietate, în scopul satisfacerii unor obiective de interes pentru dezvoltarea unui segment economic din societate”.

În această decizie s-a statuat că transmiterea dreptului de proprietate privată a statului către o terță entitate prin vânzare este reglementată în Codul administrativ. Acest act normativ nu stabilește toate modalitățile de înstrăinare a acestor bunuri, fiind la latitudinea legiuitorului să adopte acte normative speciale prin care să reglementeze punctual transmiterea dreptului de proprietate a statului și prin alte modalități de înstrăinare.

Curtea a reținut că numai Parlamentul, în calitate de organ reprezentativ al poporului, își poate asuma decizia transmiterii gratuite a terenurilor din sfera proprietății private a statului în scopul unor investiții privind dezvoltarea economică a unui segment determinat, în temeiul legitimării sale democratice.

De asemenea, potrivit par. 112 din decizia anterioară, sarcina Guvernului de a administra proprietatea publică și privată a statului, care decurge din rolul constituțional al acestuia și care implică și posibilitatea vânzării bunurilor proprietate privată a statului prin licitație, presupune o competență decizională acordată de Parlament. Cu toate acestea, Curtea Constituțională a recunoscut această competență ca fiind una atribuită, nu originară, motiv pentru care în privința „transmiterii dreptului de proprietate privată a statului, competența originară este și rămâne a Parlamentului care poate, în mod direct, prin lege, să dispună înstrăinarea acestor bunuri și cu titlu gratuit”.

Totodată, „transferul gratuit al bunurilor proprietate privată a statului se poate realiza prin lege, în condițiile art. 44, 47 și 135 din Constituție, având în vedere obligația constituțională a statului de a lua măsurile de dezvoltare economică și de creare a cadrului favorabil valorificării factorilor de

producție, sub condiția reglementării unor garanții necesare și suficiente pentru ducerea la îndeplinire a scopului urmărit”.

Reținând aceste repere jurisprudențiale, subliniem însă că această competență a Parlamentului nu este una nelimitată, ci ea trebuie să fie realizată în acord cu principiile și exigențele constituționale, care cuprind garanții pentru protecția proprietății statului, inclusiv cele care decurg din principiul legalității potrivit art. 1 alin. (5) din Constituție.

În materia vânzării bunurilor din domeniul privat al statului, cadrul general în domeniu este reprezentat de art. 363 și art. 364 din Codul administrativ, care stabilesc o serie de reguli.

Astfel, conform art. 363 din Codul administrativ: „(1) Vânzarea bunurilor din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale se face prin licitație publică, organizată în condițiile prevăzute la art. 334-346, cu respectarea principiilor prevăzute la art. 311, cu excepția cazurilor în care prin lege se prevede altfel. (2) Stabilirea oportunității vânzării bunurilor din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale și organizarea licitației publice se realizează de către autoritățile prevăzute la art. 287, cu excepția cazurilor în care prin lege se prevede altfel. (3) Vânzarea prin licitație publică a bunurilor imobile proprietate privată a statului, cu excepția cazurilor în care prin lege se prevede altfel, se aprobă prin hotărâre a Guvernului. (...) (5) Garanția se stabilește între 3 și 10% din prețul contractului de vânzare, fără TVA. (6) Cu excepția cazurilor în care prin lege se prevede altfel, prețul minim de vânzare, aprobat prin hotărâre a Guvernului sau prin hotărâre a autorităților deliberative de la nivelul administrației publice locale, după caz, va fi valoarea cea mai mare dintre prețul de piață determinat prin raport de evaluare întocmit de evaluatori persoane fizice sau juridice, autorizați, în condițiile legii, și selectați cu respectarea legislației în domeniul achizițiilor publice, și valoarea de inventar a imobilului. (7) Răspunderea juridică privind corectitudinea stabilirii prețului prevăzut în raportul de evaluare revine exclusiv evaluatorului care a întocmit respectivul raport de evaluare (...)”.

În forma dedusă controlului de constituționalitate, art. 30 alin. (1) instituie un mecanism derogatoriu de la procedura prevăzută de Codul administrativ pentru vânzarea bunurilor proprietate privată a statului pentru o categorie de bunuri reprezentată de „terenurile din domeniul privat al statului pe care sunt construite amenajări piscicole și terenurile aferente acestora”.

Astfel, terenurile se vor putea vinde direct, în baza unui studiu de oportunitate realizat de ANPA și aprobat prin hotărâre a Guvernului, proprietarilor de active piscicole care transmit o scrisoare de intenție, care fac dovada că au desfășurat activități de acvacultură în ultimii 5 ani și care se obligă să mențină activitatea de acvacultură pentru minimum 25 de ani.

Art. 30 alin. (1) este însă necorelat cu prevederile Codului administrativ și instituie un mecanism neclar, cu responsabilități difuze ale autorităților implicate și cu consecințe directe în planul garantării proprietății private a statului.

În condițiile în care, potrivit legislației în vigoare, singura modalitate de înstrăinare a bunurilor proprietate privată a statului prin vânzare se realizează de către Guvern, prin licitație publică, apreciem că un astfel de mecanism derogatoriu trebuie să stabilească cu precizie și claritate etapele, responsabilitățile și garanțiile pentru valorificarea bunurilor proprietate privată a statului, atunci când Parlamentul apreciază oportunitatea unei astfel de intervenții.

În primul rând, este neclar dacă derogarea introdusă în cuprinsul art. 30 alin. (1) se referă doar la modalitatea de vânzare a terenurilor prin licitație publică, acestea putând fi vândute direct proprietarilor de active piscicole sau dacă derogarea vizează și regulile stabilite de art. 334 - 336 din Codul administrativ care se referă la aspecte precum regulile ofertei sau parcurgerea unei etape de transparență a procedurii.

În al doilea rând, din cuprinsul art. 30 alin. (1) se deduce că, în urma unei scrisori de intenție transmise de proprietarii de active piscicole, ANPA realizează un studiu de oportunitate, aprobat prin hotărâre a Guvernului. Or, această atribuție a ANPA este necorelată cu cele stabilite de lege în cuprinsul art. 4 din legea criticată.

Conform art. 4 alin. (2) lit. d), ANPA: „d) elaborează studii de oportunitate, conform prevederilor legale în vigoare, pe baza cărora se stabilește modalitatea de concesiune/închiriere/arendare a terenurilor pe care sunt amplasate amenajări piscicole”. Așadar, în cuprinsul atribuției de elaborare a studiilor de oportunitate se numără doar operațiunile de concesiune, închiriere sau arendare, dar nu și cea de vânzare a bunurilor, necorelare care creează o confuzie în aplicare și lipsește norma de claritate, precizie și previzibilitate, contrar standardelor dezvoltate în jurisprudența Curții Constituționale prin raportare la art. 1 alin. (5) din Constituție.

Potrivit art. 4 alin. (2) din legea criticată, atribuțiile ANPA au fost reconfigurate, stabilindu-se la lit. a) și c) că ANPA: „a) exercită în numele statului, prerogativele dreptului de administrare asupra terenurilor cu destinație agricolă aparținând domeniului public al statului și exercită prerogativele dreptului de proprietate privată al statului, pe care se află amplasate amenajările piscicole și cele aferente acestora”, respectiv că „c) administrează terenurile din domeniul public și privat al statului pe care se află amplasate amenajările piscicole precum și terenurile aferente acestora, în conformitate cu prevederile prezentei legi”.



Din interpretarea sistematică a acestor dispoziții, apreciem că noua formulare a art. 30 alin. (1) nu este corelată cu atribuțiile ANPA, nefiind clar dacă aceasta dispune și de dreptul de dispoziție, ca atribut al dreptului de proprietate asupra terenurilor proprietate privată a statului.

În al treilea rând, deși ANPA elaborează studiul de oportunitate privind vânzarea respectivelor terenuri, care, așa cum am arătat, nu se regăsește printre atribuțiile acestei autorități, este neclar cui aparține dreptul de dispoziție asupra acestora. Potrivit normei criticate, Guvernul doar aprobă studiul de oportunitate prin hotărâre de Guvern, însă este neclar dacă acest studiu cuprinde și prețul de vânzare sau acest preț este stabilit ulterior aprobării studiului de oportunitate, aspect ce contravine art. 1 alin. (5) din Constituție.

Mai mult, norma creează o suprapunere și o confuzie între prerogativele și rolul ANPA în acest mecanism și rolul Guvernului prevăzut de art. 102 din Constituție și dezvoltat în Codul administrativ din perspectiva art. 363 alin. (2) coroborat cu art. 287, potrivit cărora Guvernul exercită dreptul de proprietate privată a statului.

De altfel, nu este clar nici dacă vânzarea efectivă a terenurilor respective se realizează prin aprobarea studiului de oportunitate sau, ulterior, printr-un act administrativ distinct și, în acest caz, nici care este autoritatea care îl adoptă sau emite. În lipsa unei astfel de clarificări, însuși regimul tuturor terenurilor proprietate privată a statului pe care se află amenajări piscicole și al terenurilor aferente acestora este pus în discuție, fiind lipsit de o serie de garanții minimale pentru protejarea patrimoniului statului român.

Noua normă nu stabilește cine decide cu privire la vânzarea unui teren din domeniul privat al statului. Potrivit art. 363 alin. (3) din Codul administrativ, de la care nu se derogă: „Vânzarea prin licitație publică a bunurilor imobile proprietate privată a statului, cu excepția cazurilor în care prin lege se prevede altfel, se aprobă prin hotărâre a Guvernului”.

Dat fiind că noua modalitate de vânzare a terenurilor vizate nu este una prin licitație publică, ci una directă, dispoziția cuprinsă în art. 363 alin. (3) nu este aplicabilă, însă legea dedusă controlului de constituționalitate nu prevede cine dispune cu privire la vânzarea bunului, în speță, dacă este vorba de ANPA, printr-un act administrativ emis de această autoritate sau de Guvernul României, prin hotărâre de Guvern.

Mai mult, absența unei derogări exprese și de la dispozițiile art. 363 alin. (3) din Codul administrativ este de natură să contravină atât normelor de tehnică legislativă, cât și art. 1 alin. (5) și art. 147 alin. (4) din Constituție. Potrivit art. 63 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă: „Pentru instituirea unei norme derogatorii se va folosi formula "prin derogare de la...",

urmată de menționarea reglementării de la care se derogă. Derogarea se poate face numai printr-un act normativ de nivel cel puțin egal cu cel al reglementării de bază”.

De altfel, prin Decizia nr. 19/2023, par. 100, Curtea Constituțională a declarat neconstituțional art. 30 alin. (1) pentru absența sintagmei „prin derogare de la”, conform normelor de tehnică legislativă, motiv pentru care absența formulei exprese de derogare și de la art. 363 alin. (3) din Codul administrativ încalcă normele de tehnică legislativă și considerentele Deciziei nr. 19/2023, ceea ce contravine art. 1 alin. (5) și art. 147 alin. (2) și (4) din Constituție.

Instituirea unui mecanism special de vânzare a unor terenuri din domeniul privat al statului, dat fiind impactul unor astfel de operațiuni, implicațiile de ordin financiar, economic, concurențial, asupra mediului și domeniului acvaculturii la nivel național, precum și compatibilitatea cu reglementările europene în materie, implică respectarea unor exigențe ridicate din punct de vedere al calității legii și instituirea unor norme clare, coerente și predictibile, ținând cont de exigențele constituționale și jurisprudența Curții Constituționale în materie.

În al patrulea rând, potrivit art. 364 din Codul administrativ: „(1) Prin excepție de la prevederile art. 363 alin. (1), în cazul vânzării unui teren aflat în proprietatea privată a statului sau a unității administrativ-teritoriale pe care sunt ridicate construcții, constructorii de bună-credință ai acestora beneficiază de un drept de preempțiune la cumpărarea terenului aferent construcțiilor. Prețul de vânzare se stabilește pe baza unui raport de evaluare, aprobat de consiliul local sau județean, după caz. (2) Proprietarii construcțiilor prevăzute la alin. (1) sunt notificați în termen de 15 zile asupra hotărârii consiliului local sau județean și își pot exprima opțiunea de cumpărare în termen de 15 zile de la primirea notificării. (3) Prin legi speciale se pot institui alte excepții de la procedura licitației publice”.

Astfel, constructorii de bună credință care dețin construcții pe terenuri aflate în proprietatea privată a statului au deja stabilit un drept de preempțiune prin efectul normelor din Codul administrativ antereferte.

Din această perspectivă, noua formulare a art. 30 alin. (1) din legea criticată nu face nicio distincție între constructorii de bună-credință a amenajărilor piscicole sau cei de rea credință, simpla transmitere a unei scrisori de intenție declanșând procedura vânzării terenurilor respective, inclusiv pentru constructorii de rea-credință.

Absența oricărei distincții în acest sens în cuprinsul art. 30 alin. (1) din legea criticată este de natură să încalce o garanție a dreptului de proprietate privată a statului, contrar art. 1 alin. (5), art. 44 și art. 136 alin. (5) din Constituție.

În al cincilea rând, folosirea sintagmei „terenurile din domeniul privat al statului pe care sunt construite amenajări piscicole și terenurile aferente acestora” este una neclară prin raportare la definiția acestora conferită de art. 2 pct. 8 din legea criticată.

Potrivit definiției date de legea supusă controlului de constituționalitate, prin amenajare piscicolă/fermă piscicolă se înțelege: „unitatea de bază a acvaculturii, reprezentată de o capacitate de producție formată din ansamblul dintre un teren sau o zonă marină sau de apă dulce și activele piscicole amplasate pe acesta/aceasta. Amenajările piscicole sunt următoarele construcții/instalații sau un complex dintre acestea: a) heleșteu – bazin piscicol realizat în săpătură sau umplutură, înconjurat total ori parțial de diguri, prevăzut cu canale de alimentare și de evacuare, dotat cu construcții și instalații hidrotehnice care permit gestionarea apei; b) iaz – bazin piscicol realizat prin bararea unei văi cu un baraj, prevăzut cu instalații hidrotehnice pentru reținerea și evacuarea apei; c) stație de reproducere controlată; d) vivieră flotabilă – instalație plutitoare, alcătuită dintr-un cadru poliedric cu pereți din plasă, destinată creșterii peștilor sau altor viețuitoare acvatice; e) lac de acumulare în care se practică acvacultura; f) sistem recirculant de acvacultură; g) instalații de acvacultură submerse”.

Astfel, inclusiv în situația în care, spre exemplu, un proprietar de rea-credință amplasează o vivieră flotabilă pe un teren aparținând domeniului privat al statului, acesta poate deveni proprietarul terenului în urma unei scrisori de intenție transmisă, dat fiind că noile criterii introduse nu impun acestora să demonstreze derularea de activități de acvacultură în ultimii 5 ani pe respectivul teren, ci este o condiție generală pentru obiectul de activitate al respectivei entități economice. Potrivit art. 30 alin. (1) din legea dedusă controlului de constituționalitate, singura condiție impusă proprietarilor este să facă dovada cu documente financiar-contabile că au desfășurat activități de acvacultură în ultimii 5 ani, condiția nefiind circumscrisă exercitării activității pe terenul vizat de scrisoarea de intenție de cumpărare.

Prin raportare la definiția amenajărilor piscicole din cuprinsul art. 2 al legii, care cuprind heleșteie, iazuri, lacuri de acumulare, stații de reproducere controlată, capacități de producție formate din ansamblul dintre un teren sau o zonă marină sau de apă dulce, noul mecanism reglementat pune în discuție întregul regim juridic al terenurilor aferente acestor amenajări piscicole, aflate în prezent în patrimoniul statului.

Din interpretarea coroborată a definiției dată amenajamentului piscicol de la art. 2 care se referă la „ansamblul dintre un teren sau o zonă marină sau de apă dulce și activele piscicole amplasate pe acesta/aceasta” și bunurile care fac obiect exclusiv al proprietății publice potrivit art. 136 alin. (2) și (3) din Constituție - ce includ și marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale

platoului continental - și a căror protecție este garantată la nivel constituțional, era necesară clarificarea sferei de aplicare a actului normativ și instituirea unor garanții clare pentru protejarea terenurilor statului.

Nu în ultimul rând, există o contradicție între prevederile art. 30 alin. (1) teza finală și alin. (2) al aceluiași articol. Dacă potrivit art. 30 alin. (1) teza finală, cumpărătorul „se obligă să mențină activitatea de acvacultură minimum 25 de ani”, potrivit alin. (2) interdicția de înstrăinare va opera pentru o durată fixă de 25 de ani, chiar dacă durata pentru care cumpărătorul s-a obligat să mențină activitatea de acvacultură poate fi mai îndelungată.

Dat fiind că mecanismul derogator de la dreptul comun este instituit de legiuitor în considerarea unei activități anterioare de acvacultură derulată de cumpărător anterior încheierii contractului de vânzare, este neclară intenția legiuitorului de a permite, din modul deficitar de redactare a normei, vânzarea unui teren după împlinirea termenului de 25 de ani, către orice persoană, chiar dacă cumpărătorul este obligat să mențină activitatea de acvacultură peste 25 de ani.

Dacă s-ar interpreta că interdicția de înstrăinare încetează la împlinirea termenului de 25 de ani, noul cumpărător nu va fi ținut să facă dovada că a desfășurat activități de acvacultură și nici să mențină activitatea de acvacultură până la împlinirea duratei inițiale din contractul de vânzare a terenului dintre statul român și proprietarul de active piscicole amplasate pe acestea și a terenurilor aferente.

În concluzie, mecanismul neclar, normele eliptice, lipsa corelărilor cu dispozițiile aplicabile în continuare din Codul administrativ, competențele instituționale suprapuse sunt de natură să afecteze însăși proprietatea privată a statului, cu încălcarea art. 1 alin. (5), art. 44, art. 136 și art. 147 alin. (2) și (4) din Constituție.

**2. Art. 72 încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție, în componenta sa referitoare la securitatea raporturilor juridice, la previzibilitatea și claritatea legislației**

Prin Decizia nr. 19/2023, Curtea a reținut că există o suprapunere normativă privind fapta care este susceptibilă să întrunească conținutul atât al contravenției de la art. 72 lit. f) - pescuitul fără drept, prin orice mijloace, în amenajări piscicole - cât și al infracțiunii de la art. 73 din lege - extragerea peștelui din amenajările piscicole fără acordul administratorului fermei piscicole.

În urma controlului de constituționalitate, Curtea a reținut că „fapta pe care legiuitorul o califică drept contravenție, respectiv pescuitul fără drept, prin orice mijloace, în amenajări piscicole, se suprapune cu una dintre ipotezele infracțiunii reglementate la art. 73 alin. (1), respectiv extragerea peștelui din amenajările piscicole fără acordul administratorului fermei piscicole, astfel că aceeași faptă poate genera atât o contravenție, cât și o infracțiune. Deși între cele două ipoteze normative

nu există o identitate sub aspectul cuvintelor folosite, sensul acestora este similar. Astfel, acțiunea de a pescui reprezintă tot o extragere a peștelui (sau a altor viețuitoare acvatice - a se vedea art. 2 pct. 14, 17, 25-27), acțiune care se realizează în ambele ipoteze normative dintr-o amenajare piscicolă; de asemenea, acțiunea menționată trebuie să fie efectuată fără drept, cu alte cuvinte cu încălcarea drepturilor proprietarului fermei piscicole - ceea ce reprezintă în sine o acțiune executată fără drept” (Decizia nr. 19/2023, par. 101).

În urma reexaminării, Parlamentul a eliminat din cuprinsul art. 74 alin. (1) trimiterea la „furtul piscicol”, fiind corelată și cu eliminarea definiției din cuprinsul art. 2 din lege, respectiv a modificat conținutul art. 72, eliminând din cuprinsul acestuia lit. f) contravenția referitoare la „pescuitul fără drept, prin orice mijloace, în amenajări piscicole”.

Astfel, art. 72 din legea criticată sancționează contravențional, cu amendă de la 40.000 lei la 80.000 lei, o serie de fapte din domeniul pisciculturii și acvaculturii. Astfel, va constitui contravenție potrivit art. 72 lit. h) „neinstalarea sau distrugerea dispozitivelor care împiedică intrarea peștilor în sistemele de alimentare cu apă, irigații, precum și în instalațiile hidroenergetice, dacă nu constituie infracțiune potrivit legii penale”.

Menționăm că art. 54 lit. e) din Legea nr. 176/2024 a pescuitului și a protecției resursei acvatice vii sancționează, cu amendă de la 6.000 lei la 10.000 lei și cu reținerea și suspendarea pe o durată de 120 de zile a permisului, a licenței sau a autorizației de pescuit comercial, după caz: „neinstalarea sau distrugerea dispozitivelor care împiedică intrarea peștilor în sistemele de alimentare cu apă, irigații, precum și în instalațiile hidroenergetice, dacă fapta nu constituie infracțiune potrivit legii penale”.

Mai mult, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura sancționează la art. 63 lit. e), cu amendă de la 4.000 lei la 8.000 lei, fapta constând în „neinstalarea sau distrugerea dispozitivelor care împiedică intrarea peștilor în sistemele de alimentare cu apă, irigații, precum și în instalațiile hidroenergetice, dacă nu constituie infracțiune potrivit legii penale”.

În procedura de reexaminare, în virtutea funcției sale legislative și a obligației de a asigura calitatea legislației adoptate, Parlamentul avea obligația de a corela soluția legislativă propusă cu dispozițiile din alte legi aflate în vigoare și de a evita un paralelism legislativ reglementând aceeași faptă, cu o sancțiune diferită, contrar Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, dar și standardelor de calitate a legii dezvoltate constant în jurisprudența Curții prin raportare la art. 1 alin. (5) din Constituție.

Prin urmare, este imposibil de determinat pentru destinatarii legii care va fi sancțiunea aplicabilă pentru fapta de neinstalare sau distrugere a dispozitivelor care împiedică intrarea peștilor în sistemele de alimentare cu apă, irigații, precum și în instalațiile hidroenergetice. Totodată, aceeași stare de insecuritate juridică, determinată de sancționarea aceleiași fapte cu o amendă diferită, prin două acte normative distincte, se menține și în cazul faptei prevăzute la art. 72 lit. a) din legea criticată.

În jurisprudența sa privind principiul previzibilității legii, Curtea a reținut că: „autoritatea legiuitoare, Parlamentul sau Guvernul, după caz, are obligația de a edicta norme care să respecte trăsăturile referitoare la claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate. Cu privire la aceste cerințe, Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunțat în mod constant, statuând că o normă este previzibilă numai atunci când este redactată cu suficientă precizie, în așa fel încât să permită oricărei persoane - care, la nevoie, poate apela la consultanță de specialitate - să își corecteze conduita (Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României, paragraful 52, Hotărârea din 23 septembrie 1998, pronunțată în Cauza Petra împotriva României, paragraful 55), iar cetățeanul trebuie să dispună de informații suficiente asupra normelor juridice aplicabile într-un caz dat și să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat (Hotărârea din 26 aprilie 1979, pronunțată în Cauza Sunday Times împotriva Regatului Unit, paragraful 49). Pe scurt, legea trebuie să fie, în același timp, accesibilă și previzibilă” (Decizia CCR nr. 367/2022).

De asemenea, potrivit art. 64 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative: „Prevederile cuprinse într-un act normativ, contrare unei noi reglementări de același nivel sau de nivel superior, trebuie abrogate. Abrogarea poate fi totală sau parțială”. Conform art. 16 din același act normativ privind evitarea paralelismelor, „(1) În procesul de legiferare este interzisă instituirea acelorași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere. (2) În cazul existenței unor paralelisme acestea vor fi înlăturate fie prin abrogare, fie prin concentrarea materiei în reglementări unice. (3) Se supun procesului de concentrare în reglementări unice și reglementările din aceeași materie dispersate în legislația în vigoare. (4) Într-un act normativ emis pe baza și în executarea altui act normativ de nivel superior nu se utilizează reproducerea unor dispoziții din actul superior, fiind recomandabilă numai indicarea textelor de referință. În asemenea cazuri preluarea unor norme în actul inferior poate fi făcută numai pentru dezvoltarea ori detalierea soluțiilor din actul de bază”.

Referitor la normele de tehnică legislativă, instanța constituțională a stabilit printr-o bogată jurisprudență că, deși 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 concură la asigurarea unei legislații ce respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare. Totodată, s-a reținut că trebuie avute în vedere și dispozițiile constituționale ale art. 142 alin. (1), potrivit cărora „Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției”, și cele ale art. 1 alin. (5), potrivit cărora „în România, respectarea (...) legilor este obligatorie”. Astfel, nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii.

Potrivit jurisprudenței Curții, sancțiunile contravenționale „au adresabilitate generală și au atât un rol preventiv-educativ, cât și unul represiv și punitiv, reprezentând o formă de constrângere care vizează, în special, patrimoniul făptuitorului. Aplicarea sancțiunilor contravenționale, respectiv sancționarea propriu-zisă a subiectului de drept pentru nesocotirea normelor de drept contravențional, are loc potrivit unor principii, similar sancțiunilor de drept penal. În acest sens, prin Decizia nr. 197 din 9 aprilie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.438 din 3 iunie 2019, paragraful 31, Curtea a reținut principiul legalității sancțiunilor contravenționale, principiul proporționalității sancțiunilor contravenționale și principiul unicității aplicării sancțiunilor contravenționale (non bis in idem)” (Decizia nr. 381/2021, par. 49).

Data fiind materia contravențională în care sunt instituite normele criticate, asigurarea unor dispoziții clare, apte să configureze o conduită previzibilă pentru destinatarii normelor reprezintă un imperativ care decurge din principiul legalității și cel al statului de drept, potrivit art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea acvaculturii este neconstituțională.

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI  
KLAUS-WERNER IOHANNIS