

ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Digitally signed by Marian Enache

Reason: I am the author of this document
Date: Monday, April 8, 2024 2:47:09 PM
DN: C=RO, O=STS, CN=STS Qualified CA,
OID.2.5.4.97=4267230

Dosar nr. 3042A/2023

DECIZIA nr.730
din 13 decembrie 2023
referitoare la obiecția de neconstituționalitate a
Legii pentru completarea Ordonanței Guvernului nr.99/2000 privind
comercializarea produselor și serviciilor de piață

Marian Enache	- președinte
Mihaela Ciochină	- judecător
Cristian Deliorga	- judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	- judecător
Laura-Iuliana Scântei	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia-Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Cosmin-Marian Văduva	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru completarea Ordonanței Guvernului nr.99/2000 privind comercializarea produselor și serviciilor de piață, obiecție formulată de Președintele României.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.8137 din 9 noiembrie 2023 și constituie obiectul Dosarului nr. 3042A/2023.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, Președintele României susține că propunerea legislativă care viza completarea art.4 din Ordonanța Guvernului nr. 99/2000 privind comercializarea produselor și serviciilor de piață a fost înregistrată pentru dezbateri la Senat, ca primă Cameră sesizată, și a fost prezentată în Biroul permanent al Camerei Deputaților în data de 23 aprilie 2019. În forma inițiatorilor, propunerea legislativă conținea un singur articol, referitor la completarea art. 4 din Ordonanța Guvernului nr. 99/2000, în continuare *Ordonanța*, cu o nouă literă, ce viza definiția casei de marcat prioritare pentru familii din supermagazine/hipermagazine.

4. Potrivit expunerii de motive, intervenția legislativă urmărește crearea cadrului legal pentru existența unor case de marcat în incinta supermagazinelor și/sau a hipermagazinelor dedicate numai familiilor cu copil sau copii minori. În acest scop, este definită casa de marcat prioritară pentru familii și se stabilește obligația fiecărui supermagazin/hipermagazin de a amenaja cel puțin o astfel de casă de marcat.

5. La data de 16 octombrie 2019, ca urmare a depășirii termenului de 45 de zile, potrivit art. 75 alin. (2) teza a treia din Constituție, Senatul, în calitate de primă Cameră competentă să o dezbată, a adoptat tacit forma legii propusă de inițiatori. Așa cum reiese din conținutul legii adoptate de prima Cameră sesizată, aceasta avea un articol unic, conținând un singur punct, prin care se completa art. 4 din *Ordonanță* cu o nouă literă, ce viza definiția casei de marcat prioritare pentru familii din supermagazine/hipermagazine.

6. Forma legii adoptate de Senat a fost prezentată în Biroul permanent al Camerei Deputaților în data de 28 octombrie 2019, iar după parcurgerea procedurilor de avizare și a dezbaterilor, legea, în continuare *Legea*, a fost adoptată în data de 11 octombrie 2023, cu un număr de 5 amendamente adoptate din 8 admise inițial, potrivit raportului Comisiei pentru industrii și servicii a Camerei Deputaților și stenogramei ședinței din data de 11 octombrie 2023.

7. Cu ocazia adoptării *Legii*, Camera Deputaților a introdus noi dispoziții în cuprinsul *Ordonanței*, referitoare la definiția acordului de funcționare, și a introdus după capitolul III din același act normativ un nou capitol, capitolul III¹, intitulat *Acordul de funcționare*, cuprinzând articolele 10¹–10⁵, ce conțin dispoziții referitoare la definirea elementelor obligatorii ale acordului de funcționare, enumerarea situațiilor în care acordul poate fi suspendat, respectiv a situațiilor în care se poate cere anularea acordului de funcționare. Totodată, potrivit ultimului amendament admis, a fost introdus și art. II, care stabilește norme tranzitorii. Astfel, operatorii economici prevăzuți de *Ordonanță* care au plătit taxa pentru emiterea acordului de funcționare și ale căror acorduri de funcționare au fost emise și sunt valabile la data intrării în vigoare a *Legii* vor putea solicita prelungirea acordului de

funcționare, potrivit dispozițiilor acesteia, după expirarea termenului pentru care au fost emise.

8. Așadar, în Camera decizională s-a adoptat o altă formă a *Legii*, cu un conținut semnificativ diferit și o formă diferită, creându-se un nou cadru normativ ce instituie o procedură detaliată referitoare la acordul de funcționare. Analizând parcursul legislativ al *Legii* și comparând formele acesteia din momentul inițierii și de la momentul adoptării, se poate observa că în Senat, ca primă Cameră sesizată, textul și soluțiile adoptate de Camera Deputaților nu au fost dezbătute, legea dedusă controlului fiind semnificativ modificată de către Camera decizională, față de forma inițiatorului și a primei Camere sesizate.

9. Prin urmare, prima Cameră sesizată nu a avut ocazia să analizeze, să dezbată și să hotărască în ceea ce privește soluțiile legislative nou-introduse de Camera decizională. Autorul obiecției apreciază că, în cazul de față, Camera Deputaților a realizat o modificare de ordin cantitativ care, prin ea însăși, este de natură să determine încălcarea principiului bicameralismului, deoarece aceasta este însoțită de modificări de concepție a reglementării.

10. Legea fundamentală stabilește la art. 75 competențe de legiferare potrivit cărora fiecare dintre cele două Camere ale Parlamentului are, în cazurile expres definite, fie calitatea de primă Cameră sesizată, fie cea 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, în 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.

11. Curtea Constituțională a statuat că principiul bicameralismului izvorăște din art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție. În jurisprudență



constituțională au fost stabilite două criterii esențiale (cumulative) pentru a se determina cazurile în care în procedura legislativă 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. Chiar dacă aplicarea acestui principiu nu poate deturna rolul de Cameră de reflecție al primei Camere sesizate (Decizia Curții Constituționale nr. 1 din 11 ianuarie 2012), legiuitorul trebuie să țină cont de limitele impuse de principiul bicameralismului. În Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, Curtea Constituțională a arătat că în Camera decizională se pot aduce modificări și completări propunerii legislative, dar Camera decizională „nu poate modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator”.

12. Mai mult, prin Decizia nr. 62 din 13 februarie 2018, Curtea Constituțională a statuat că în analiza respectării acestui principiu trebuie să se aibă 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.

13. De asemenea, Curtea Constituțională a stabilit, prin Decizia nr. 472 din 22 aprilie 2008, că „dezbaterile parlamentare a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului nostru bicameral. Așadar, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce asupra proiectului de lege adoptat de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze, ceea ce contravine principiului bicameralismului (...) și competențelor stabilite pentru cele două Camere, potrivit art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală”.

14. Totodată, prin Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, Curtea Constituțională a statuat că art. 75 alin. (3) din Constituție, prin folosirea sintagmei „decide definitiv” cu privire la Camera decizională, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca proiectul de lege sau propunerea legislativă adoptat/adoptată de prima Cameră sesizată să fie dezbătut/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.

15. Prin raportare la legea criticată, forma transmisă la promulgare excedează scopului inițial al legii, acela de a reglementa obligația de amenajare a unor case de marcat prioritare pentru familiile cu copii minori. Prin amendamentele aduse în Camera decizională s-a produs o schimbare de esență, contrară concepției inițiatorilor, reflectată și în forma adoptată de prima Cameră sesizată. Completările introduse de Camera decizională extind obiectul de reglementare cu noi dispoziții care vizează alte relații sociale, respectiv relația dintre operatorii economici și administrația publică locală în privința autorizării derulării activităților. Prin raportare la criteriul existenței unor deosebiri majore de conținut între formele adoptate de cele două Camere, au fost sustrate dezbaterii și adoptării primei Camere sesizate toate completările care vizează aspecte importante ale legii, precum definirea acordului de funcționare, enumerarea documentelor necesare pentru obținerea acordului, definirea elementelor obligatorii ale acordului de funcționare, enumerarea situațiilor în care acordul poate fi suspendat, respectiv a situațiilor în care poate fi cerută anularea acestuia, precum și a menționareasituațiilor tranzitorii.

16. Dată fiind amploarea completărilor aduse de Camera decizională, obiectul acestora diferit de dispozițiile vizate în forma inițiatorilor și exigențele constituționale ale principiului bicameralismului, era necesar ca astfel de completări să fi fost analizate de ambele Camere ale Parlamentului.

17. Configurația formelor *Legii* este semnificativ diferită, forma adoptată de Camera Deputaților introducând în *Ordonanță* dispoziții noi, care nu au fost avute în vedere de prima Cameră sesizată. Astfel, dacă forma inițiatorilor și



adoptată de Senat avea un articol unic, care viza strict aspectele legate de crearea unor case de marcat speciale, forma adoptată de Camera Deputaților are două articole, primul dintre acestea introducând un capitol nou. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut existența unei configurații semnificativ diferite chiar și în situația în care forma primei Camere sesizate conținea un articol unic, iar forma Camerei decizionale conținea două articole (Decizia nr. 62 din 13 februarie 2018).

18. În forma adoptată, *Legea* nesocotește principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de o singură Cameră, legea fiind, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament. Așadar, în cazul de față, Camera Deputaților, adoptând, în calitate de Cameră decizională, *Legea*, a sustras dezbaterii și adoptării primei Camere sesizate toate completările, care vizează aspecte importante ale legii, ceea ce contravine dispozițiilor art. 61 alin. (2) și ale art. 75 alin. (1) din Constituție referitoare la principiul bicameralismului.

19. În motivarea criticilor de neconstituționalitate intrinsecă, autorul sesizării arată că *Legea* încalcă principiul legalității consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale. Prin conținutul său normativ, aceasta cuprinde o serie de dispoziții neclare, de natură să genereze confuzii în aplicare, cu implicații directe asupra modului de exercitare a libertății economice, consacrată de art. 45 din Constituție.

20. Potrivit art. I pct. 1 din *Lege*, la art. 4 din *Ordonanță* se introduce o nouă literă, litera t), care cuprinde definiția acordului de funcționare, respectiv: „*acordul de funcționare este actul administrativ cu caracter individual, eliberat de către primăria în a cărei rază teritorială își desfășoară comerciantul activitatea, prin care se verifică îndeplinirea condițiilor legale pentru desfășurarea serviciilor de alimentație publică*”.

21. Articolul I pct. 1 din *Lege*, cu referire la art. 4 lit. t), nou-introdus, vizează definirea acordului de funcționare emis pentru comercianții care desfășoară servicii de alimentație publică, normele privind eliberarea acordului, documentele necesare, cazurile de suspendare sau de anulare a acestuia fiind dezvoltate de art. I pct. 2 din *Lege*. În forma în vigoare, *Ordonanța* stabilește principiile generale

privind desfășurarea activității comerciale și urmărește dezvoltarea rețelei de distribuție a produselor și serviciilor de piață, cu respectarea principiilor liberei concurențe, protecției vieții, sănătății, securității și intereselor economice ale consumatorilor, precum și a mediului. Actul normativ dă expresie liberei inițiative și libertății economice, asigurând, în același timp, protejarea intereselor consumatorilor. Prin prevederile sale, ordonanța reglementează activitățile din sectorul comercial și al serviciilor de piață privind cerințele necesare desfășurării acestor activități, structurile de vânzare, practicile comerciale și regulile generale de comercializare, precum și sancțiunile în cazul nerespectării prevederilor acesteia.

22. Potrivit art. 6 din *Ordonanță*, „(1) Comerțul în zone publice se desfășoară în structuri de vânzare cu sediu fix sau ambulant. (2) Exercițarea activității de comercializare în zone publice este supusă acordului autorităților administrațiilor publice locale sau ale sectoarelor municipiului București, după caz, cu respectarea regulamentelor proprii ale acestora și a planurilor de urbanism. (3) Prevederile alin. (2) se aplică și în cazul transferului, mutării sau extinderii unui exercițiu comercial, precum și în cazul modificărilor aduse structurii de vânzare”. Astfel, se instituie obligația comercianților de a obține acordul autorităților administrației publice locale pentru desfășurarea de activități de comerț în zone publice.

23. În primul rând, față de cele de mai sus, autorul obiecției consideră că se creează o confuzie între acordul dat de autoritățile locale pentru activități de comercializare în zone publice potrivit art. 6 alin. (2) din *Ordonanță* și acordul de funcționare dat de autorități comercianților care desfășoară servicii de alimentație publică, potrivit noii soluții legislative propuse. Astfel, sunt neclare relația dintre cele două norme, procedura de urmat în cazul acordului dat în baza art. 6 alin. (2) din *Ordonanță*, respectiv dacă un operator economic care derulează servicii de alimentație publică într-un spațiu public va avea obligația de a obține ambele acorduri prevăzute de lege sau nu. Altfel spus, din reglementarea deficitară, nu rezultă dacă cele două acorduri prevăzute de lege sunt complementare sau reprezintă unul și același act administrativ emis pentru autorizarea unor activități comerciale.



24. În ipoteza în care intervenția legislativă vizează același act administrativ, iar norma nou-introdusă dezvoltă termenul „acord” din conținutul art. 6 alin. (2) din *Ordonanță*, conferindu-i acestuia o definiție legală, autorul obiecției apreciază că legiuitorul nu a corelat normele privind acordul autorității locale pentru derularea unor activități comerciale în spații publice cu normele privind acordul de funcționare pentru desfășurarea serviciilor de alimentație publică, ceea ce contravine cerințelor de previzibilitate și claritate a legii, prin raportare la art. 1 alin. (5) din Constituție. Într-o astfel de interpretare, intervenția legislativă restrânge competența autorităților locale de a aproba derularea unor activități comerciale în zone publice doar la activitățile care implică servicii de alimentație publică, fiind excluse activitățile care implică servicii nealimentare.

25. În al doilea rând, în situația în care reglementările nou-introduse sunt complementare celor existente și vizează doar serviciile de alimentație publică, obligația obținerii unui acord pentru toate celelalte activități comerciale rămânând valabilă în temeiul art. 6 alin. (2) din *Ordonanță*, este neclară procedura de urmat pentru obținerea acestui din urmă acord, actul normativ neprevăzând cerințele de îndeplinit pentru obținerea sa, posibilitatea suspendării sau anulării acestuia.

26. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a stabilit că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat. Astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate – care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist – să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat (Decizia nr. 447 din 29 octombrie 2013). Potrivit art. 8 alin. (4) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, *„forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor”*, iar, potrivit art. 36 alin. (1) din același act normativ, *„actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis,*

sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie”.

27. Nu în ultimul rând, folosirea sintagmei „acord de funcționare” în definiția nou-introdusă creează confuzie și prin raportare la dispozițiile art. 475 alin. (3)-(5) din Codul fiscal. Potrivit acestor norme, „(3) *Persoanele a căror activitate este înregistrată în grupele CAEN 561 - Restaurante, 563 - Baruri și alte activități de servire a băuturilor și 932 - Alte activități recreative și distractive, potrivit Clasificării activităților din economia națională - CAEN, actualizată prin Ordinul președintelui Institutului Național de Statistică nr. 337/2007 privind actualizarea Clasificării activităților din economia națională - CAEN, datorează bugetului local al comunei, orașului sau municipiului, după caz, în a cărei rază administrativ-teritorială se desfășoară activitatea, o taxă pentru eliberarea/vizarea anuală a autorizației privind desfășurarea acestor activități, în funcție de suprafața aferentă activităților respective, în sumă de: a) până la 4.000 lei, pentru o suprafață de până la 500 m², inclusiv; b) până la 8.000 lei pentru o suprafață mai mare de 500 m². (4) Nivelul taxei prevăzute la alin. (3) se stabilește prin hotărâre a consiliului local. La nivelul municipiului București, această taxă se stabilește de către Consiliul General al Municipiului București și se face venit la bugetul local al sectorului în a cărei rază teritorială se desfășoară activitatea. (5) Autorizația privind desfășurarea activităților prevăzute la alin. (3), în cazul în care persoana îndeplinește condițiile prevăzute de lege, se emite de către primarul în a cărei rază de competență se află sediul sau punctul de lucru”. Astfel, în cazul activităților comerciale din domeniul alimentației publice, Codul fiscal face trimitere la taxa percepută pentru autorizația de funcționare, în timp ce norma din legea criticată se referă la acordul de funcționare. Și din această perspectivă, soluția legislativă criticată este neclară, fiind contrară standardelor de calitate a legii și, implicit, susceptibilă de a crea interpretări diferite în aplicare.*

28. Potrivit art. 10² alin. (1) din *Lege*, acordul de funcționare se eliberează pe durată limitată, lunar/semestrial/anual, cu posibilitatea reînnoirii. Prin modul de redactare și durata alternativă prevăzută pentru valabilitatea acordului



funcționare, norma este lipsită de previzibilitate, nefiind clare criteriile în funcție de care durata acordului de funcționare este una lunară, semestrială sau anuală, legea nerealizând nicio distincție în acest sens. Într-o astfel de situație, în absența oricăror criterii prevăzute în lege, autorul obiecției susține că reglementarea unei marje de apreciere atât de extinse pentru autoritatea locală poate genera dificultăți în aplicare și face posibilă aplicarea unor tratamente diferențiate unor comercianți aflați în situații juridice identice sau apropiate.

29. În același timp, norma de la art. 10² alin. (1) din *Lege* referitoare la durata limitată de valabilitate a acordului de funcționare intră în contradicție și cu prevederile art. 10² alin. (5) din *Lege*. Potrivit acestei din urmă norme, *„Acordul de funcționare se prelungește anual, în baza solicitării comerciantului, printr-o declarație pe propria răspundere din care să rezulte faptul că nu au intervenit modificări cu privire la documentele care au stat la baza emiterii acordului de funcționare la care se atașează dovada achitării taxei pentru prelungirea acordului de funcționare”*. Așadar, deși art. 10² alin. (1) prevede posibilitatea emiterii unui acord de funcționare pe o durată limitată, lunar, semestrial sau anual, prelungirea acestuia se realizează doar anual. Contradicția dintre cele două norme amintite lipsește destinatarilor acestora de posibilitatea adaptării conduitei în privința obținerii acordului de funcționare, respectiv a desfășurării unei activități comerciale, cu implicații directe negative asupra exercitării libertății economice, garantată de art. 45 din Constituție.

30. În continuare, autorul obiecției susține că printre motivele care pot sta la baza suspendării acordului de funcționare se numără și cele prevăzute de art. 10⁴ alin. (1) lit. d) din *Lege*, și anume: *„încălcarea normelor de protecție a mediului înconjurător, în mod repetat”*, iar printre situațiile care pot constitui motiv de anulare a acordului de funcționare se numără, potrivit art. 10⁵ alin. (1) lit. c) din aceeași lege, *„nerespectarea normelor de conviețuire socială, ordine și liniște publică, în mod repetat”*. Dat fiind impactul unor astfel de măsuri asupra unei activități comerciale, dar și faptul că prin reglementarea acestor măsuri se instituie limite ale exercițiului libertății economice, autorul sesizării conchide că folosirea

sintagmei în mod repetat în absența unor criterii obiective de delimitare – numărul de încălcări, gravitatea acestora, sancțiunile aplicate – este lipsită de claritate și previzibilitate, contrar art. 1 alin. (5) din Constituție. Mai mult, neclaritatea sintagmei „în mod repetat”, care consacră o putere discreționară a autorității locale, este de natură să genereze o aplicare diferențiată a reglementărilor, cu consecințe asupra exercitării libertății economice prevăzute de art. 45 din Constituție și să permită tratamente diferențiate, contrar art. 16 din Constituție, câtă vreme legiuitorul nu a reglementat clar situațiile în care activitatea unui operator economic poate fi suspendată sau situațiile în care poate fi cerută anularea acordului de funcționare. De altfel, reglementările criticate consacră, în realitate, restrângeri ale exercițiului libertății economice, prevăzută de art. 45 din Constituție, motiv pentru care aceste situații trebuie să fie stipulate de lege, să urmărească un scop legitim, să fie aplicate în mod nediscriminatoriu și să fie proporționale, în conformitate cu prevederile art. 53 alin. (2) din Constituție.

31. Dintr-o altă perspectivă, mai arată autorul obiecției, normele criticate anterior nu sunt corelate nici cu alte norme aflate în vigoare, precum cele prevăzute de art. 3 alin. (3) și (4) din Legea nr. 61/1991 pentru sancționarea faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii și liniștii publice. Totodată, conform art. 6 alin. (1) din același act normativ, „*Contravențiunile se constată de către primar, împuterniciții acestuia, de către ofițerii sau agenții de poliție ori de către ofițerii, maiștrii militari și subofițerii din jandarmerie, precum și, pentru faptele constatate în zona specifică de competență, de către polițiștii de frontieră*”. Mai mult, potrivit art. 3 alin. (6) din Legea nr. 61/1991, „*Suspendarea activității localului public ori retragerea autorizației de funcționare a acestuia se dispune de către organul care a eliberat autorizația, la propunerea organului constatat, cărui i se comunică în scris măsura luată, în termen de 5 zile de la data sesizării*”.

32. În primul rând, dispozițiile art. 3 alin. (3) și (4) și ale art. 6 alin. (1) din Legea nr. 61/1991 prevăd o competență diferită pentru dispunerea măsurii suspendării activității localului public, precum și o procedură de constatare și sesizare diferită, iar norma criticată nu este corelată cu Legea nr. 61/1991, nefiind



clar dacă autoritatea care poate dispune suspendarea acționează din oficiu sau doar la propunerea agenților constatatori, singurii care sunt în măsură să certifice caracterul repetat al abaterilor.

33. În al doilea rând, normele criticate nu sunt corelate nici cu dispozițiile art. 3 alin. (6) din Legea nr. 61/1991, nefiind clar dacă suspendarea activității localului echivalează cu suspendarea acordului de funcționare din legea supusă controlului de constituționalitate.

34. În final, dat fiind caracterul imperativ al normei prevăzute de art. 3 alin. (6) din Legea nr. 61/1991 și instituirea unei competențe legate a organului care a eliberat autorizația de funcționare și în condițiile în care art. 10⁴ din *Lege* prevede posibilitatea suspendării activității comerciantului de către primar, iar nu obligația dispunerii suspendării, la propunerea organului constatatator, Președintele României consideră că norma este neclară și din perspectiva tipului de competență a autorității locale reglementată de lege într-o astfel de situație.

35. Mai departe, Președintele amintește că, prin trimiterea pe care dispozițiile art. 10⁵ din *Lege* o fac la legea contenciosului administrativ, devin incidente dispozițiile art.1 alin.(6) din Legea nr. 554/2004. Ca sancțiune juridică, nulitatea nu poate interveni decât pentru cauze existente la momentul emiterii actului administrativ, iar nu pentru cauze ulterioare. Ipotezele enumerate în art. 10⁵ alin. (1) lit. a)-d) din *Lege* privesc împrejurări de fapt ulterioare emiterii actului administrativ, împrejurări ce ar putea atrage, eventual, sancțiunea juridică a retragerii acordului de funcționare, iar nu pe aceea a anulării acestuia. Reglementarea sancțiunii anulării și absența oricăror dispoziții privind retragerea acordului de funcționare pentru ipotezele anterior menționate creează un regim juridic neclar al actelor ce permit funcționarea operatorilor economici, cu atât mai mult cu cât sancțiunea juridică a retragerii actului de funcționare este deja prevăzută în mod imperativ de art. 3 alin. (6) din Legea nr.61/1991.

36. În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României a fost

comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, pentru a comunica punctele lor de vedere.

37. Guvernul a evocat jurisprudența Curții Constituționale referitoare la principiul bicameralismului. În aplicarea acestei jurisprudențe în cauza de față, a precizat că, referitor la criteriile esențiale care trebuie îndeplinite cumulativ pentru respectarea principiului bicameralismului în procesul de adoptare a unei legi, în sensul de a se constata în ce măsură există diferențe majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, precum și o configurație semnificativ diferită între respectivele forme ale legii în cauză, cu consecința încălcării art.61 din Legea fundamentală, din analiza comparată a formei legii adoptate de Senat și, respectiv, a formei legii adoptat de Camera Deputaților, rezultă că, deși forma adoptată de Senat viza crearea cadrului legal pentru existența unor case de marcat în incinta supermagazinelor și/sau a hipermagazinelor dedicate familiilor însoțite de copil minor sau copii minori, Camera decizională a introdus noi dispoziții în cuprinsul Ordonanței Guvernului nr.99/2000, referitoare la definiția acordului de funcționare, documentele necesare emiterii acordului de funcționare, anularea acordului de funcționare, precum și la suspendarea activității desfășurate. Prin urmare, modificările operate de către Camera Deputaților față de forma legii adoptată de Senat sunt de natură să genereze deosebiri majore de conținut juridic față de forma legii adoptată de Senat și o configurație deosebită, semnificativ diferită față de cea a proiectului de lege în forma adoptată de Senat. Practic, forma adoptată de Camera Deputaților modifică sensul juridic al formei adoptate de Senat, neregăsindu-ne în prezența unei nuanțări sau completări a conținutului normativ al acestei legi. Având în vedere aspectele mai sus prezentate, Guvernul conchide că, în ceea ce privește încălcarea principiului bicameralismului, proiectul de lege analizat în forma astfel prezentată creează premisele unor vicii de neconstituționalitate în raport cu prevederile art. 61 alin. (2) și ale art. 75 din Constituție, astfel încât, sub acest aspect, sesizarea de neconstituționalitate dedusă analizei este întemeiată.

38. În analiza criticilor de neconstituționalitate intrinsecă, Guvernul a invocat, de asemenea, aspecte din jurisprudența Curții Constituționale referitoare la



standardele constituționale de claritate a legii. Astfel, în ceea ce privește susținerea conform căreia definiția conferită noțiunii de „acord de funcționare” în cuprinsul textului inserat pentru art.4 lit.t) din Ordonanța Guvernului nr.99/2000 poate genera confuzii în raport cu prevederile art.6 alin.(2) din respectiva ordonanță a Guvernului, ce reglementează cu privire la un alt acord dat de autoritățile locale pentru activități de comercializare în zone publice, Guvernul precizează că într-adevăr legiuitorul nu realizează o corelare a normelor, fiind neclar dacă cele două acorduri vor coexista sau dacă acestea se exclud reciproc în ceea ce privește desfășurarea serviciilor de alimentație publică. Astfel, nu numai că formularea unui act normativ trebuie să permită persoanei interesate să prevadă în mod rezonabil conduita pe care trebuie să o adopte, ci claritatea și previzibilitatea sunt elemente *sine qua non* ale constituționalității legii. Prin urmare, trebuie avut în vedere ca în procesul de redactare a normelor să se ofere o forță tot mai mare acestei exigențe, dând relevanță nu numai calității formulării în sine a normei, ci și corelării cu alte acte normative și aptitudinii acesteia de a fi aplicată efectiv și eficient.

39. Referitor la neclaritatea textului propus pentru art.10² alin. (1) din legea de modificare a Ordonanței Guvernului nr.99/2000, potrivit căruia „*acordul de funcționare se eliberează pe durată limitată, lunar/semestrial/anual, cu posibilitatea reînnoirii*”, Guvernul arată că norma nu prevede criteriile în funcție de care durata acordului de funcționare va fi stabilită ca fiind una lunară, semestrială sau anuală, autoritatea locală având o marjă largă de apreciere la momentul emiterii acordului de funcționare. Astfel, se poate susține încălcarea principiului legalității, în componenta referitoare la calitatea normelor și la securitatea juridică – art.1 alin.(5) din Constituție –, date fiind neclaritatea și ambiguitatea ce caracterizează maniera redacțională.

40. În ceea ce privește susținerea neclarității situațiilor care pot sta la baza suspendării acordului de funcționare din perspectiva „*încălcării normelor de protecție a mediului înconjurător, în mod repetat*” – textul propus la art.10⁴ alin.(1) lit.d) din *Legea* criticată – și a neclarității situațiilor care pot constitui motiv de anulare a acordului de funcționare din perspectiva „*nerespectării normelor de*

conviequire socială, ordine și liniște publică”, Guvernul consideră că, într-adevăr, destinatarul normei trebuie să aibă o reprezentare clară a normelor edictate, astfel încât acesta să își poată adapta corespunzător conduita. Or, precizează Guvernul, normele propuse nu conferă destinatarilor repere clare și previzibile pentru o aplicare unitară a soluțiilor propuse, putându-se genera confuzii. De asemenea, susține că legiuitorul trebuie să aibă în vedere faptul că în procesul de legiferare trebuie realizate corelări cu ansamblul actelor normative care fac parte din fondul activ al legislației, astfel încât măsurile propuse să răspundă mai eficient scopului declarat al inițiativei legislative.

41. Referitor la neconstituționalitatea textului propus pentru art.10⁵ din Lege, din perspectiva neclarității regimului juridic al actelor ce permit funcționarea operatorilor economici, procedând la o interpretare sistematică a ordonanței anterior menționate și a Legii contenciosului administrativ nr.554/2004, se observă că Ordonanța Guvernului nr. 99/2000 este o lege specială față de Legea nr.554/2004, care constituie dreptul comun în materia contenciosului administrativ, trebuind să se aplice, în mod corespunzător, dispozițiile din normele speciale, în concordanță cu specificul reglementării, acolo unde dispozițiile din Legea nr.554/2004 nu reglementează. Or, în situația de față, anularea acordului de funcționare se realizează, după cum este menționat chiar în cuprinsul alin.(2) al art.10⁵ din *Lege*, cu respectarea prevederilor Legii nr.554/2004, acestea fiind aplicabile în integralitate. În acest context, Guvernul arată că motivul de nulitate a actului administrativ trebuie să fie anterior sau concomitent eliberării actului respectiv, or, cauzele prevăzute în cuprinsul articolului criticat pentru neconstituționalitate par a fi cauze ulterioare emiterii actului administrativ. Se creează, astfel, confuzii referitoare la aplicarea normelor edictate, destinatarii normei criticate putând întâmpina dificultăți în aplicarea acestora.

42. Astfel, în opinia Guvernului, toate cele învederate mai sus pun în discuție claritatea și precizia prevederilor legale într-o măsură care să ducă la dificultăți de înțelegere a conținutului normativ al acestora. Ca atare, sunt întemeiate criticile de neconstituționalitate sus-menționate.



43. **Președintele Senatului** arată că *Legea* adoptată de Camera Deputaților în calitate de Cameră decizională se îndepărtează de la obiectul avut în vedere de inițiatorii săi și adoptat tacit de prima Cameră sesizată, și anume crearea cadrului legal pentru existența unor case de marcat în incinta supermagazinelor și/sau a hipermagazinelor dedicate numai familiilor cu copil sau copii minori.

44. Prin modificările aduse, Camera Deputaților a mai reglementat, în plus, modificări semnificative, de substanță, care nu au legătură cu forma inițială adoptată tacit de prima Cameră sesizată. Chiar dacă Senatul a adoptat tacit legea supusă controlului de constituționalitate, în calitate de primă Cameră sesizată, dispozițiile din Constituție privind principiul bicameralismului, precum și jurisprudența Curții Constituționale nu disting dacă o lege este adoptată tacit sau în procedura obișnuită. Orice act normativ adoptat de Parlament trebuie să reflecte voința legiuitorului și Camera decizională nu trebuie să modifice substanțial sau să deturneze scopul inițial al legii aprobate de prima Cameră sesizată. Așadar, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce asupra proiectului de lege adoptat de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze, ceea ce contravine principiului bicameralismului.

45. Parlamentul are obligația constituțională de a respecta principiul bicameralismului, ce are ca trăsătură esențială respectarea competenței decizionale a fiecărei Camere în parte, precum și posibilitatea fiecăreia dintre acestea de a se pronunța asupra soluțiilor legislative conținute de inițiativa legislativă propusă de autori.

46. Argumentația Senatului este susținută prin referințe extinse la jurisprudența Curții Constituționale în ceea ce privește doctrina bicameralismului, de exemplu, Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, Decizia nr. 413 din 14 aprilie 2010, Decizia nr. 1533 din 28 noiembrie 2011, Decizia nr. 62 din 7 februarie 2017, Decizia nr. 514 din 5 iulie 2017, Decizia nr. 62 din 13 februarie 2018.

47. Legea criticată nu este în acord cu această jurisprudență a Curții Constituționale referitoare la respectarea principiului bicameralismului consacrat de dispozițiile art. 61 alin. (2) și ale art. 75 din Constituția României.

48. În primul rând, între forma adoptată de Senat și forma adoptată de Camera Deputaților există o deosebire majoră de conținut juridic. Dacă în forma adoptată de Senat, conținutul normativ al legii viza exclusiv introducerea definiției casei de marcat prioritare pentru familii din supermagazine/hipermagazine, în forma adoptată de Camera Deputaților au fost introduse modificări substanțiale atât prin definirea acordului de funcționare, cât și prin reglementarea condițiilor în care acesta este emis, a conținutului acestuia, precum și a cazurilor de anulare și a sancțiunilor aferente nerespectării noilor prevederi introduse.

49. În al doilea rând, între forma adoptată de Senat și forma adoptată de Camera Deputaților există o configurație semnificativ diferită. Dacă în forma adoptată de Senat singura prevedere implica introducerea unei noi litere, litera ș), la art. 4 din Ordonanța Guvernului nr.99/2000, în forma adoptată de Camera Deputaților este introdus un capitol distinct în *Ordonanță* (capitolul III¹ – *Acordul de funcționare*), respectiv a două noi articole, art. II și art. III, ultimul introducând noi prevederi la art. 240 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

50. În consonanță cu jurisprudența Curții Constituționale, din analiza formei și a conținutului legii adoptate de Senat, raportat la forma și conținutul normativ dezbătute și adoptate de Camera Deputaților, rezultă că legea criticată a fost adoptată în mod neconstituțional de către Camera decizională, cu încălcarea principiului bicameralismului, întrucât există deosebiri majore de structură și conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului.

51. Președintele Camerei Deputaților nu a comunicat punctul său de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, raportul întocmit de judecătorul



raportor, punctul de vedere al Guvernului și cel al președintelui Senatului, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

52. **Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie Legea pentru completarea Ordonanței Guvernului nr.99/2000 privind comercializarea produselor și serviciilor de piață, având următorul cuprins:**

„Art. I. – Ordonanța Guvernului nr. 99/2000 privind comercializarea produselor și serviciilor de piață, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 603 din 31 august 2007, cu modificările și completările ulterioare, se completează după cum urmează:

1. La articolul 4, după litera s) se introduc două noi litere, literele t) și u), cu următorul cuprins:

„t) acord de funcționare – actul administrativ cu caracter individual, eliberat de către primăria în a cărei rază teritorială își desfășoară comerciantul activitatea, prin care se verifică îndeplinirea condițiilor legale pentru desfășurarea serviciilor de alimentație publică;

u) casă de marcat prioritară pentru familii din supermagazine/hipermagazine – casă de marcat dedicată doar familiilor însoțite de copil/copii minori, amplasată la ieșirea din magazin, la care este interzisă comercializarea alimentelor care nu corespund alimentației sănătoase și care nu sunt recomandate preșcolarilor, școlarilor, copiilor și adolescenților conform Ordinului ministrului sănătății publice nr. 1563/2008 pentru aprobarea Listei alimentelor nerecomandate preșcolarilor și școlarilor și a principiilor care stau la baza unei alimentații sănătoase pentru copii și adolescenți; în fiecare supermagazin/hipermagazin trebuie să existe cel puțin o astfel de casă de marcat.”

2. După capitolul III se introduce un nou capitol, capitolul III¹, cuprinzând articolele 10¹–10⁵, cu următorul cuprins:

«CAPITOLUL III¹

Acordul de funcționare

Art. 10¹. – Comercianții au obligația obținerii acordului de funcționare de la

primăria în a cărei rază teritorială desfășoară servicii de alimentație publică.

Art. 10². – (1) Acordul de funcționare se eliberează pe durată limitată, lunar/semestrial/anual, cu posibilitatea reînnoirii.

(2) Documentele necesare emiterii acordului de funcționare sunt următoarele:

- a) cerere de emitere;*
- b) copie de pe BI/CI al/a administratorului societății;*
- c) copie de pe BI/CI al/a persoanei care depune documentația de autorizare;*
- d) împuternicire de reprezentare a comerciantului pentru ridicarea acordului, în original;*
- e) copie conformă de pe certificatul de înregistrare eliberat de Oficiul Național al Registrului Comerțului;*
- f) certificat constatator eliberat de Oficiul Național al Registrului Comerțului din care să rezulte situația la zi a comerciantului;*
- g) copie de pe actul de deținere al spațiului;*
- h) extras de carte funciară cu valabilitate de maximum 30 de zile;*
- i) certificat de atestare fiscală din care să rezulte că nu există debite restante la bugetul local;*
- j) contract de prestare a serviciului de salubritate încheiat cu operatorul, în cazul în care acest serviciu este asigurat pe bază de contract individual;*
- k) copie de pe autorizația sanitară/sanitar-veterinară de funcționare eliberată de direcția sanitară-veterinară și pentru siguranța alimentelor din localitatea unde își desfășoară comerciantul activitatea;*
- l) declarația prevăzută în anexa nr. 2 la Hotărârea Guvernului nr. 843/1999 privind încadrarea pe tipuri a unităților de alimentație publică neincluse în structurile de primire turistice;*
- m) acordul locatarilor limitrofi spațiului și acordul asociației doar pentru unitățile de alimentație aflate la parterul imobilelor/locuințelor;*
- n) copie de pe autorizația de securitate la incendiu eliberată de inspectoratul pentru situații de urgență din localitatea unde își desfășoară comerciantul*



activitatea, după caz;

o) copie de pe autorizația de mediu;

p) dovada achitării taxei pentru emiterea acordului de funcționare.

(3) Primăria poate obține în numele și pentru solicitant documentele prevăzute la alin. (2) lit. f), h) și i).

(4) Acordul de funcționare se emite de către primărie în termen de 30 de zile de la depunerea documentației.

(5) Acordul de funcționare se prelungește anual, în baza solicitării comerciantului, printr-o declarație pe propria răspundere din care să rezulte faptul că nu au intervenit modificări cu privire la documentele care au stat la baza emiterii acordului de funcționare la care se atașează dovada achitării taxei pentru prelungirea acordului de funcționare.

(6) Prin excepție de la prevederile alin. (5), pentru acordul de funcționare prelungit lunar/semestrial nu este necesară declarație pe propria răspundere, decât în situația în care comerciantul și-a prelungit acordul de funcționare pentru cel puțin 10 luni consecutive sau pentru încă un semestru peste cel inițial.

Art. 10³. – Acordul de funcționare cuprinde obligatoriu denumirea și datele de identificare ale comerciantului, sediul social, activitatea comercială pentru care se solicită autorizarea, punctul de lucru, orarul de funcționare și suprafața spațiului comercial.

Art. 10⁴. – (1) Suspendarea activității comerciantului poate fi dispusă de către primar, conform legislației în vigoare, în una din următoarele situații:

a) suspendarea avizelor sau autorizațiilor de către instituțiile care le-au emis, precum și a altor acte care au stat la baza eliberării acordului de funcționare; b) funcționarea cu încălcarea condițiilor prevăzute în acordul de funcționare, până la remedierea situației care a impus suspendarea;

c) neafișarea datelor de identificare a comerciantului, precum și neafișarea acordului de funcționare;

d) încălcarea normelor de protecție a mediului înconjurător, în mod repetat.

(2) Suspendarea activității comerciantului se dispune de către primarul care

a emis acordul de funcționare, pentru o durată de 30 de zile, în baza unui referat motivat, întocmit de persoanele împuternicite să constate contravențiile și să aplice sancțiuni din cadrul poliției locale.

(3) Dispoziția de suspendare a activității comerciantului poate fi contestată potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

Art. 10⁵. – (1) Acordul de funcționare poate fi anulat conform legislației în vigoare pentru:

a) nerespectarea obiectului de activitate menționat în acordul de funcționare;
b) nerespectarea normelor de curățenie și igienă publică, în mod repetat;
c) nerespectarea normelor de conviețuire socială, ordine și liniște publică, în mod repetat;

d) neîndeplinirea de către comerciant, ulterior emiterii acordului de funcționare, a cerințelor și criteriilor care au stat la baza emiterii acestuia și neconformarea în termen de 30 de zile de la comunicare;

e) depunerea unor documente care nu sunt conforme cu realitatea.

(2) Anularea acordului de funcționare poate fi solicitată cu respectarea prevederilor Legii nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.»

Art. II. – Comercianții prevăzuți de Ordonanța Guvernului nr. 99/2000 privind comercializarea produselor și serviciilor de piață, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care au plătit taxa pentru emiterea acordului de funcționare și ale căror acorduri de funcționare au fost emise și sunt valabile vor solicita prelungirea acordului de funcționare conform prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 99/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, astfel cum aceasta a fost completată prin prezenta lege, după expirarea termenului pentru care au fost emise.”

53. Autorul obiecției de neconstituționalitate susține că legea supusă controlului încalcă dispozițiile din Constituție cuprinse în art. 1 alin.(5) privind obligația de a respecta supremația Constituției și legile, art. 45 privind libertatea economică, art.61 privind rolul Parlamentului și art.75 privind sesizarea Camerelor Parlamentului.



54. În vederea soluționării obiecției de neconstituționalitate, Curtea va proceda la verificarea îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a acesteia, prevăzute de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție și de art. 15 din Legea nr. 47/1992, sub aspectul titularului dreptului de sesizare, al termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și al obiectului controlului de constituționalitate.

55. Referitor la titularul dreptului de sesizare, prezenta obiecție de neconstituționalitate a fost formulată de Președintele României, care, în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție și al art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, are dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului de constituționalitate *a priori*, fiind așadar îndeplinită această primă condiție de admisibilitate.

56. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de control constituțional și la obiectul controlului de constituționalitate, Curtea constată că, în data de 23 octombrie 2019, *Legea* a fost adoptată de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată. În data de 11 octombrie 2023, Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, a adoptat *Legea*. În data de 16 octombrie 2023, *Legea* a fost depusă la secretarul general al Camerei Deputaților, pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea acesteia, și apoi, în data de 21 octombrie 2023, a fost trimisă spre promulgare. Prezenta sesizare a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 9 noiembrie 2023. Într-o atare situație, luând act de faptul că obiecția de neconstituționalitate a fost formulată în termenul de 20 de zile prevăzut de art. 77 alin. (1) teza a doua din Constituție și că *Legea* nu a fost promulgată de Președintele României, se constată că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă sub aspectul respectării celor două condiții.

57. Așadar, nefiind incident un fine de neprimire a obiecției formulate de Președintele României, Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 1, 10, 15, 16 și 18 din Legea nr. 47/1992, să se pronunțe asupra constituționalității *Legii*.

58. Analizând conținutul normativ al *Legii*, Curtea reține că autorul obiecției formulează două categorii de critici asupra acesteia: (i) *Legea* a fost adoptată cu

încălcarea principiului bicameralismului, impus legiuitorului de art.75 din Constituție, respectiv Camera decizională a încălcat competența primei Camere sesizate, și (ii) *Legea* a fost adoptată cu încălcarea standardelor constituționale de claritate a legii.

59. Având în vedere natura celor două critici, Curtea va analiza cu prioritate critica referitoare la încălcarea principiului bicameralismului.

60. Prevederile art.75 din Constituție cuprind mecanisme menite să facă efectivă aplicarea concomitentă atât a normei-principiu prevăzută de art.61 alin.(1) din Constituție care acordă Parlamentului puterea de legiferare, cât și celei de la art.61 alin.(2) care instituie alcătuirea duală a Parlamentului. Astfel, art.75 alin.(1) stabilește că ambele camere deliberază și instituie distincția dintre prima cameră sesizată și a doua cameră sesizată. Propunerea legislativă sau proiectul de lege se supune spre dezbateră și adoptare primei Camere sesizate care, potrivit art.75 alin.(3) din Legea Fundamentală, poate să adopte sau să respingă proiectul sau propunerea legislativă. Proiectul/propunerea adoptat sau, după caz, respins de către prima cameră sesizată va fi trimis spre dezbateră celei de a doua camere care, la rândul ei, poate să adopte sau să respingă proiectul/propunerea legislativă. Cu alte cuvinte, în implementarea art.61 alin.(2) din Constituție, puterea constituantă, prin prevederile art.75 alin.(3) din Legea fundamentală, acordă fiecăreia dintre cele două Camere autonomie perfectă de deliberare, în sensul că prima Cameră sesizată poate să adopte un proiect/propunere pe care a doua Cameră să îl respingă sau, după caz, să respingă un proiect/propunere pe care, ulterior, a doua Cameră să îl adopte.

61. Cu toate acestea, acordarea unei autonomii decizionale perfecte și nelimitate fiecărei Camere ar face inefectiv și chiar imposibil procesul de legiferare. Tocmai această situație de blocaj în procesul de legiferare este împiedicată de art.75 alin.(3) din Constituție, care prevede că a doua Cameră decide definitiv. În concluzie, puterea constituantă, prin art.75 alin.(3) din Legea Fundamentală, a urmărit să armonizeze două exigențe de rang constituțional. Pe de o parte, a impus obligația ca orice propunere/proiect să fie dezbătută de fiecare Cameră în parte, fiecare dintre acestea având posibilitatea de a decide în mod independent de cealaltă. Pe de



parte, a eliminat posibilitatea blocajului instituțional, prin acordarea celei de a doua Camere sesizate a puterii de a decide definitiv, în situațiile în care rezultatul deliberării sale este diferit de rezultatul deliberării primei Camere sesizate.

62. Curtea Constituțională, în mod judicios, a stabilit echilibrul dintre exigențele mai sus analizate și, în esență, a statuat că puterea celei de a doua Camere sesizate de a decide definitiv cu privire la proiectul/propunerea dezbătută de ambele Camere nu poate servi ca pretext pentru a elimina sau a afecta competența primei Camere sesizate de a dezbate propunerea/proiectul.

63. Curtea reține că, în jurisprudența sa, a dezvoltat o veritabilă doctrină a bicameralismului și a modului în care acest principiu este reflectat în procedura de legiferare. Ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ al poporului român și de unicitatea sa ca autoritate legiuitoare a țării, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră (Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009, sau Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 13 aprilie 2017, paragraful 53). Legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, drept care autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de o singură Cameră (Decizia nr. 1.029 din 8 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 720 din 23 octombrie 2008, Decizia nr. 3 din 15 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 71 din 29 ianuarie 2014, Decizia nr. 355 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 509 din 8 iulie 2014, paragraful 38, Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 937 din 22 noiembrie 2016, paragraful 39, Decizia nr. 765 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 134 din 21 februarie 2017, paragraful 29, Decizia nr. 62 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 161 din 3 martie 2017, paragraful 32, sau Decizia nr. 393 din 5 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 581 din 16 iulie 2019,

paragraful 66). Ca urmare, dezbaterea parlamentară a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului. Așa fiind, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce proiectului de lege sau propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze, ceea ce contravine principiului bicameralismului (Decizia nr. 472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 30 aprilie 2008, sau Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, paragraful 53).

64. În considerarea doctrinei bicameralismului, Curtea Constituțională a protejat competența primei Camere sesizate de a dezbate propunerea/proiectul în exact aceleași condiții în care acestea vor fi dezbătute de a doua Cameră sesizată. Constituția, mai exact art.75 alin.(3), instituie o simetrie perfectă, adică competențe egale, în ceea ce privește dezbaterea asupra proiectului/propunerii legislative, reglementând o asimetrie de putere între cele două Camere (în favoarea celei de a doua Camere) numai cu privire la situația în care cele două Camere oferă soluții legislative diferite/opuse uneia și aceleiași propuneri/proiect.

65. Desigur că principiul bicameralismului nu reprezintă o anihilare a competenței celei de a doua Camere sesizate de a decide definitiv cu privire la propunerea/proiectul dezbătut de prima Cameră sesizată. În examinarea respectării acesteia, trebuie să se realizeze o comparație între conținutul propunerii/proiectului de lege și amendamentele aduse acestuia de către cea de a doua Cameră. Eventuala încălcare a bicameralismului nu rezultă *eo ipso* din simpla diferență, eventual radicală, în conținutul celor două elemente. Singura condiție, minimală în realitate, pe care o impune art.75 din Constituție, este ca a doua Cameră să fi dat posibilitatea primei Camere să dezbată propunerea/proiectul. Astfel, **dacă prima Cameră a avut prilejul să se pronunțe în cursul procedurii asupra conținutului textului adoptat de Camera decizională înseamnă că principiul bicameralismului este respectat.** Nevoia ca a doua cameră sesizată să lase și primei Camere sesizată



posibilitatea de a dezbate (și nu a de a decide definitiv) nu reprezintă o simplă chestiune de oportunitate de legiferare, care poate fi neutralizată de către puterea constituțională a celei de a doua Camere de a decide definitiv cu privire la o propunere/proiect de lege.

66. În cauza de față, Curtea constată că cea de a doua Cameră sesizată nu a respectat exigența ca și prima Cameră sesizată să aibă posibilitatea de a dezbate soluțiile legislative nou introduse. Astfel, deși prima Cameră sesizată nu a făcut decât să introducă în conținutul *Ordonanței* un nou alineat al unuiu dintre articolele acesteia, în a doua Cameră sesizată au fost introduse reglementări suplimentare.

67. Prima Cameră sesizată a completat art.4 din *Ordonanță* cu o nouă literă, respectiv litera ș), care adaugă o nouă definiție listei de definiții cuprinse în art.4 lit.a)-s) din *Ordonanță*. Astfel, noțiunea *casă de marcat prioritară pentru familii din supermagazine/hipermagazine* a primit următoarea definiție: casă de marcat dedicată doar familiilor însoțite de copil/copii minori, amplasată la ieșirea din magazin, la care este interzisă comercializarea alimentelor care nu corespund alimentației sănătoase și care nu sunt recomandate preșcolarilor, școlarilor, copiilor și adolescenților conform Ordinului ministrului sănătății publice nr. 1563/2008 pentru aprobarea Listei alimentelor nerecomandate preșcolarilor și școlarilor și a principiilor care stau la baza unei alimentații sănătoase pentru copii și adolescenți; în fiecare supermagazin/hipermagazin trebuie să existe cel puțin o astfel de casă de marcat.

68. Din analiza conținutului art.4 lit.ș) din *Ordonanță* introdus de prima Cameră, rezultă că prima Cameră a introdus o nouă definiție în lista de definiții deja existente în cuprinsul *Ordonanței*, respectiv definiția noțiunii *casă de marcat prioritară pentru familii din supermagazine/hipermagazine* și a introdus în corpul *Ordonanței* obligația de a amplasa în interiorul supermagazinului/hipermagazinului cel puțin o astfel de casă de marcat.

69. În Camera decizională, au survenit următoarele 4 evenimente legislative: (i) a fost menținut cuprinsul art.4 lit.ș) din *Ordonanță* [care a devenit art.4 lit.u) din *Ordonanță* ca urmare a inserării definiției *acordului de funcționare*], introdus la

prima Cameră; (ii) a fost introdusă o nouă definiție, respectiv *acord de funcționare* [actul administrativ cu caracter individual, eliberat de către primăria în a cărei rază teritorială își desfășoară comerciantul activitatea, prin care se verifică îndeplinirea condițiilor legale pentru desfășurarea serviciilor de alimentație publică], (iii) a fost introdus un noul capitol în cuprinsul *Ordonanței*, respectiv Capitolul III¹ cu denumirea *Acordul de funcționare* care cuprinde 5 articole (art.10¹-10⁵) care au ca obiect, în esență, modalitatea de obținere a acordului de funcționare de către comercianți (art.10¹-10²), cuprinsul acestuia (art.10³), condițiile în care în activitatea comercianților și, implicit, efectivitatea acordului de funcționare pot fi suspendate de către autoritățile administrative (art.10⁴) și situațiile în care poate fi anulat acordul de funcționare (art.10⁵) și (iv) condițiile în care poate fi prelungit acordul de funcționare (art.II din Legea de modificare a *Ordonanței*).

70. Senatul, ca primă Cameră sesizată, s-a limitat la a introduce în lista de definiții conținute în art.4 din *Ordonanță* o nouă definiție, respectiv casă de marcat specială, fără a introduce nicio reglementare de fond în conținutul *Ordonanței*. În schimb, a doua cameră sesizată, față de forma adoptată de prima Cameră, a adăugat noi reglementări, de substanță, care nu au fost dezbătute în prima Cameră sesizată. Prima Cameră sesizată nu a reglementat, fie și minimal, pe fond în privința modului de obținere a *acordului de funcționare*. Doar a doua Cameră sesizată a oferit reglementări de fond, astfel încât este evident că, în fapt, prima Cameră sesizată nu a avut posibilitatea de a dezbate, în sensul art.75 alin.(3) din Constituție, reglementarea de fond introdusă de Camera decizională.

71. Așa fiind, modificările și completările pe care Camera decizională le-a adus propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată nu s-au raportat la materia și la forma în care a fost reglementată de prima. Prin urmare, Curtea constată că modificarea și completarea textului adoptat de Camera de reflecție imprimă atât deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, cât și o configurație semnificativ diferită între acestea, astfel că legea criticată încalcă art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție cu referire la principiul bicameralismului.



72. Ca urmare a constatării viciilor de neconstituționalitate extrinsecă determinate de încălcarea prevederilor constituționale referitoare la bicameralism, Curtea reține, în acord cu jurisprudența sa, că nu mai este necesară examinarea celorlalte critici de neconstituționalitate formulate de autorii obiecției de neconstituționalitate (a se vedea, în același sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr. 747 din 4 noiembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 922 din 11 decembrie 2015, paragraful 35, Decizia nr. 442 din 10 iunie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 526 din 15 iulie 2015, paragraful 33, Decizia nr. 545 din 5 iulie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 638 din 25 iulie 2006, sau, *mutatis mutandis*, Decizia nr. 82 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 33 din 16 ianuarie 2009, sau Decizia nr. 531 din 18 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 674 din 2 august 2018, paragraful 41).

73. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și constată că Legea pentru completarea Ordonanței Guvernului nr.99/2000 privind comercializarea produselor și serviciilor de piață este neconstituțională, în ansamblul său.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și prim-ministrului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 13 decembrie 2023.

PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE

Marian ENACHE ✓

MAGISTRAT-ASISTENT,
Cosmin-Marian Văduva

