

Biroul permanent al Senatului

Bp. 442 / 6.09.2022



PRIM MINISTRU

Biroul permanent al Senatului

L 559 / 6.09.2022

Doamnă vicepreședinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.321/2009 privind comercializarea produselor agricole și alimentare*, inițiată de domnul deputat neafiliat Ciprian Ciubuc împreună cu un grup de parlamentari AUR, neafiliați (**Bp.442/2022**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare completarea *Legii nr.321/2009 privind comercializarea produselor alimentare, cu modificările și completările¹ ulterioare*, în sensul promovării unor măsuri astfel încât comerțanții de tip supermarket sau hipermarket să funcționeze de luni până sâmbătă la ora 14:00, în scopul sprijinirii activităților operatorilor economici care sunt producători locali, zonali sau naționali de a-și vinde produsele tradiționale românești.

Potrivit inițiativei legislative, soluțiile legislative ar urma să intre în vigoare la 3 luni de la data publicării actului normativ în Monitorul Oficial.

¹ ART. 10

Comerțiantul poate acorda, prin înțelegerea părților, spații distincte de expunere și semnalizare la raft pentru fiecare produs alimentar, în funcție de țara de origine.

II. Observații

1. Precizăm faptul că Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (MADR), prin politicile publice și strategiile de promovare, urmărește încurajarea operatorilor economici autohtoni atât în domeniul producției, cât și în cel al comercializării alimentelor.

În acest sens, MADR are printre obiective sprijinirea producătorilor locali, a procesatorilor pentru a răspunde cererii crescânde a consumatorilor cu o gamă variată de produse cu valoare adăugată, proaspete și la un preț accesibil.

De asemenea, în vederea creșterii consumului de produse agroalimentare românești și a disponibilității unui număr cât mai mare al acestora în lanțurile de magazine, MADR a inițiat și derulat mai multe acțiuni specifice.

Totodată, precizăm că MADR a participat în mod activ la ședințele comisiilor permanente din cadrul Parlamentului României, în procedura parlamentară de adoptare a *Legii nr. 81/2022 privind practicile comerciale neloiale dintre întreprinderi în cadrul lanțului de aprovizionare agricol și alimentar*, în scopul consolidării poziției fermierilor în cadrul lanțului de aprovizionare cu produse agricole și alimentare, combaterii practicilor comerciale neloiale, precum și înlăturării inegalităților privind puterea de negociere a furnizorilor și cea a cumpărătorilor de produse agricole și alimentare.

În plus, semnalăm faptul că există colaborare între marile rețele de magazine și producătorii/procesatorii români, lucru dovedit prin crearea de mărci proprii, cum ar fi:

- „*K-Vreau din România*”, marcă proprie lansată pentru prima oară de Kaufland România, care a oferit produse obținute exclusiv de producători și furnizori locali;

- „*Cămara Noastră*” - marcă proprie Lidl;

- „*Drag de România*” - brand creat de Carrefour;

- „*Gusturi Românești*” - marcă proprie Mega Image.

Astfel, din discuțiile purtate cu reprezentanții marilor rețele a rezultat faptul că această inițiativă legislativă nu se încadrează în politica lor comercială.

Mai mult, adoptarea acestui proiect de act normativ, în lipsa unei alternative viabile care să permită producătorilor locali/zonali/naționali accesul la spații de desfacere a produselor proprii, nu asigură continuitatea aprovizionării consumatorilor cu produse agroalimentare autohtone.

În plus, precizăm faptul că este foarte importantă cuantificarea impactului acestei măsuri atât în ceea ce privește producătorii/procesatorii români (care își comercializează produsele agroalimentare prin marile rețele de magazine), cât și asupra consumatorilor, pentru a se stabili în mod cert realizarea obiectivului urmărit de prezentul proiect de act normativ respectiv „*mărirea profiturilor producătorilor de produse agroalimentare și a fermierilor*”.

2. Potrivit art. 135 alin. (1) din Constituția României, „*Economia României este economie de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență*”, iar, potrivit art. 135 alin. (2) lit. a), „*Statul trebuie să asigure: a) libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție*”.

Astfel, este necesară garantarea principiului libertății economice care, împreună cu libera inițiativă, constituie fundamentul economiei de piață.

Raportat la cele menționate, instanța de contencios constituțional, în jurisprudența sa a statuat de maniera următoare: „*Statul, în virtutea obligației sale constituționale prevăzută de art. 135 din Legea fundamentală, trebuie să manifeste o atitudine flexibilă în stimularea operatorilor economici în promovarea progresului, în libertatea de a întreprinde și de a crește eficiența și de a acorda posibilitatea cumpărătorilor de a alege într-o piață liberă, care să exprime modalitățile de orientare a acțiunii umane spre satisfacerea sistemului de nevoi, iar, pe de altă parte, operatorii economici trebuie să întreprindă fapte de comerț pentru care au fost autorizați, cu respectarea normelor legale privind comercializarea, igiena, păstrarea calității și concurenței loiale*”.

În contextul celor învederate anterior, apreciem că era necesar să se aibă în vedere faptul că măsurile legislative propuse pentru art. 10⁷ și art. 10⁸ din *Legea nr. 321/2009* pot afecta libera concurență și libera inițiativă pe piață - art. 45 și art. 135 alin. (1) din cuprinsul *Legii fundamentale*.

3. Restrângerea exercițiului unor drepturi se poate realiza într-adevăr numai prin lege în condițiile art. 53 din *Constituție*, însă intervenția autorităților statale vizează doar exercițiul drepturilor fundamentale și nu poate afecta însăși existența sau substanța acestor drepturi.

În acest sens, art. 53 precizează că restrângerile drepturilor și libertăților fundamentale pot să vizeze exercitarea acestora, dar nu pot să lezeze existența lor.

Referitor la condițiile necesare a fi întrunite pentru ca restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți să fie justificată în temeiul art. 53 din *Constituție*, arătăm următoarele:

a) Restrângerea exercițiului unor drepturi se poate realiza numai prin lege.

În doctrină, s-a apreciat că termenul de „*lege*” vizează numai sensul restrâns al termenului, respectiv actul normativ emis de Parlament. Totuși, în jurisprudența CCR, care a confirmat practica instituțională, s-a statuat că termenul de „*lege*” trebuie interpretat în sens larg, incluzând și actele normative emise prin procedura delegării legislative (ordonanța Guvernului și ordonanța de urgență a Guvernului), cel puțin pentru ordonanțele emise până la revizuirea Constituției în 2003. Ulterior acestui moment, coroborând art. 53 cu art. 115 alin. (6) rezultă că ordonanțele de urgență nu pot afecta libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție și drepturile electorale.

b) Restrângerea exercițiului unor drepturi intervine numai dacă se impune într-o societate democratică. Din această condiție rezultă că restrângerea este o măsură excepțională care nu se poate transforma într-o regulă pentru legiuitor într-o societate democratică. Această condiție relevă indirect și caracterul temporar al măsurii restrângerii exercițiului unor drepturi. Spre exemplu, CCR a declarat neconstituțională o taxă pentru trecerea frontierei, întrucât aceasta era instituită pe o perioadă nelimitată de timp, iar dreptul la liberă circulație era afectat în substanța sa fără să se precizeze în mod expres care este dreptul de protecție socială care este favorizat prin obținerea sumelor de bani respective.

c). Restrângerea exercițiului unor drepturi poate interveni numai în cazurile limitativ enumerate de Legea fundamentală: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav.

Curtea Constituțională, în jurisprudența sa,² a arătat că se impune subliniat faptul că de esența legitimității constituționale a restrângerii exercițiului unui drept sau al unei libertăți este caracterul excepțional și temporar al acesteia. Într-o societate democratică, regula este cea a exercitării neîngrădite a drepturilor și libertăților fundamentale, restrângerea fiind prevăzută ca excepție, dacă nu există o altă soluție pentru a salvagarda valori ale statului care sunt puse în pericol.

Este sarcina statului să găsească soluții pentru contracararea efectelor crizei economice, printr-o politică economică și socială adecvată. Diminuarea veniturilor personalului din autoritățile și instituțiile publice nu poate constitui, pe termen lung, o măsură proporțională cu situația invocată de inițiatorii proiectului de lege. Dimpotrivă, eventuala intervenție legislativă în sensul prelungirii acestei măsuri poate determina efecte contrarii celor vizate, în sensul tulburării bunei funcționări a instituțiilor și autorităților publice. Enumerarea cazurilor este de strictă interpretare și nu are caracter exemplificativ, motiv pentru care nu pot fi extinse acele situații prin legi sau alte acte normative.

d) Restrângerea exercițiului unor drepturi trebuie să fie proporțională cu cauza. Astfel, art. 53 impune stabilirea unei relații de proporționalitate între măsura normativă prin care se instituie restrângerea exercițiului unor drepturi și una din cauzele limitativ enumerate în care acest lucru se poate produce. Trebuie însă realizată o distincție între o restrângere legitimă și justificată constituțional și o restrângere proporțională cu cauza care o motivează.

În cuprinsul *Deciziei nr. 1566/2011*³, Curtea Constituțională a statuat în sensul în care „o *privare de proprietate trebuie să fie prevăzută de lege, să urmărească o cauză de utilitate publică, să fie conformă normelor de drept intern și să respecte un raport de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul vizat (Cauza James și alții împotriva Marii Britanii, 1986)*”.

Astfel, cu privire la îndeplinirea condiției impusă de art. 53 din *Constituție*, ce vizează faptul că restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, Curtea Constituțională a statuat în sensul în

² Decizia nr. 1414/2009 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional;

³ referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 22 din Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local, precum și a legii în integralitatea ei;

care „Pentru verificarea îndeplinirii acestei condiții trebuie analizat în ce măsură există un just echilibru între limitarea la care este supus dreptul de proprietate și interesul public protejat prin această limitare” - a se vedea, în acest sens, *Decizia Curții Constituționale nr. 172/2012*⁴.

În contextul celor menționate, arătăm faptul că promovarea măsurilor din cuprinsul inițiativei legislative are drept scop crearea unor avantaje economice pentru producători naționali față de alți producători din statele membre UE. Or, o asemenea măsură, pe lângă faptul că nu are un caracter temporar și nici nu urmărește satisfacerea unui interes general al colectivității, poate avea și un caracter discriminatoriu, astfel de prevederi putând intra și sub incidența *Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene*, în conformitate cu care piața internă cuprinde un spațiu fără frontiere interne, în care libera circulație a mărfurilor, a persoanelor, a serviciilor și a capitalurilor este garantată.

4. Potrivit art. 41 alin. (5) din cuprinsul *Legii nr. 24/2000*, „în cazul actelor normative prin care se modifică ori se completează un alt act normativ, titlul actului va exprima operațiunea de modificare sau de completare a actului normativ avut în vedere”.

Având în vedere că prezenta propunere legislativă conține doar intervenții de completare a actului de bază - *Legea nr. 321/2009*, era necesar ca titlul să se raporteze exclusiv la acest eveniment legislativ.

De asemenea, în măsura în care, la data intrării în vigoare a prezentului proiect de lege sunt afectate raporturi sau situații juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a noii reglementări, era necesară reglementarea unor soluții pentru aceste situații sub forma unor dispoziții tranzitorii - a se vedea, în acest sens, art. 26 și art. 54 din *Legea nr. 24/2000*.

Astfel, se va avea în vedere respectarea *principiului neretroactivității legii* în sensul în care reglementările propuse nu pot să vizeze *facta praeterita*, respectiv drepturi născute și stinse înainte de intrarea în vigoare a prezentei legi, o extindere a aplicării dispozițiilor acestei legi asupra acestor situații ar echivala cu o negare a *principiului neretroactivității legii civile*, consacrat de art. 15 alin. (2) din Constituție.

⁴ referitoare la excepția de neconstituționalitate, a dispozițiilor art. 613² din Codul de procedură civilă

5. În ceea ce privește *Expunerea de motive*, arătăm că aceasta ar fi trebuit elaborată în conformitate cu dispozițiile art. 29-31 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, inclusiv din perspectiva insuficiențelor și neconcordanțelor reglementărilor în vigoare.

De asemenea, în baza prevederilor art. 31 alin. (1) lit. c) din *Legea nr. 24/2000*, era necesară justificarea măsurilor propuse inclusiv din perspectiva unui eventual impact financiar pe care îl vor avea soluțiile legislative asupra bugetului general consolidat.

Totodată, considerăm că erau necesare justificări suplimentare în cuprinsul *Expunerii de motive* din care să rezulte aspecte referitoare la eficiența măsurilor preconizate din perspectiva creării unor avantaje economice producătorilor naționali.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,


Nicolae-Ionel CIUCĂ
/PRIM-MINISTRU

Doamnei senator **Alina-Ștefania GORGHIU**
Vicepreședintele Senatului