

DECIZIA nr.846
din 18 noiembrie 2020

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar

Publicată în Monitorul Oficial nr.55 din 19.01.2021

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Marian Enache	- judecător
Daniel-Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Mihaela Senia Costinescu	- magistrat-asistent-șef

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar, obiecție formulată de Avocatul Poporului, în temeiul art.146 lit.a) din Constituție și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

2. Cu Adresa nr.18228 din 9 octombrie 2020, Avocatul Poporului a trimis Curții Constituționale sesizarea formulată, care a fost înregistrată cu nr.6142 din 9 octombrie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.1715A/2020.

3. **În motivarea sesizării de neconstituționalitate**, autorul obiecției susține că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar contravine prevederilor constituționale ale art.1 alin.(3) privind caracteristicile statului de drept și ale art.1 alin.(5), în componenta sa privind principiul legalității și principiul securității raporturilor juridice, ale art.45 privind libertatea economică și ale art.135 alin.(1) referitor la principiile economiei de piață. Astfel, legea criticată impune unităților farmaceutice veterinare pentru comercializarea cu amănuntul obligații noi referitoare la condițiile de funcționare, comercializarea și administrarea produselor medicinale veterinare constând în (i) obligativitatea desfășurării activității din cadrul farmaciilor veterinare și al punctelor farmaceutice veterinare exclusiv în prezența unui medic veterinar [art.I pct.17 referitor la modificarea art.37 alin.(3) din Legea nr.160/1998], respectiv obligativitatea deținerii acționariatului majoritar și a majorității voturilor în cadrul adunării generale de către medici veterinari [art.I pct.14 referitor la modificarea art.28 alin.(2) lit.d) din Legea nr.160/1998].

4. Cu privire la prima obligație impusă, autorul obiecției arată că prin art.I pct.17 din legea criticată se modifică art.37 alin.(3) din Legea nr.160/1998, în sensul că activitatea din cadrul farmaciilor veterinare și al punctelor farmaceutice veterinare se desfășoară exclusiv în prezența unui medic veterinar cu drept de liberă practică, responsabil pentru vânzarea produselor medicinale veterinare. Respectarea acestei obligații se realizează sub sancțiunea contravențională prevăzută la art.I pct.20 din lege cu referire la introducerea art.45¹ alin.(4) în Legea nr.160/1998, în sensul că desfășurarea activității prevăzute la art.37 alin.(3) fără prezența medicului veterinar se sancționează gradual, pornind de la avertisment pentru prima abatere și ajungând până la 10 000 de lei și suspendarea activității pentru o perioadă de 3 luni.

5. Deși impune condiții care modifică substanțial cadrul legal în vigoare, actul normativ criticat nu reglementează dispoziții tranzitorii referitoare la termene adecvate pentru îndeplinirea noilor obligații impuse de legiuitor. Or, absența termenului de implementare a acestora creează o disproporție vădită între interesul public protejat (sănătatea publică și a animalelor) și destinatarii normei juridice, afectând direct libertatea economică și principiile economiei de piață și indirect, dreptul consumatorilor finali, care ajung să resimtă toate consecințele negative generate de situația de blocaj care se produce ca efect imediat al adoptării modificărilor legislative, în sensul că proprietarilor de animale le va fi limitat/îngrădit accesul la medicamente veterinare necesare sănătății animalelor deținute, având ca finalitate deteriorarea stării de sănătate a acestora.

6. Avocatul Poporului consideră ca fiind necesară reglementarea unui termen adecvat pentru implementarea măsurilor preconizate de lege, un exemplu de conduită juridică loială în acest

sens fiind chiar termenul de aplicare a Regulamentului (UE)2019/6 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 decembrie privind produsele medicinale veterinare și de abrogare a Directivei 2001/82/CE care, deși a intrat în vigoare la 27 decembrie 2019, urmează a fi aplicat până la 28 ianuarie 2022. Astfel, conduita impusă de legiuitor, în lipsa unui termen realist de implementare, nu apare ca fiind proporțională cu scopul urmărit (acela de a asigura sănătatea publică și a animalelor), întrucât, pe de-o parte, numărul medicilor veterinari existenți pe piața din România care îndeplinesc condițiile propuse spre a fi instituite prin legea analizată este insuficient pentru a asigura îndeplinirea atribuțiilor exclusive care le-ar reveni la nivelul întregii țări, iar, pe de altă parte, dacă farmaciile veterinare ar reuși totuși să se mențină pe piață, nu se vor putea conforma în timp util acestor cerințe, fiind în cele mai multe cazuri vorba despre unități ce deservește un număr mare de gospodării, inclusiv în zonele rurale îndepărtate. În plus, prin aplicarea imediată a noului act normativ, unitățile medical-veterinare, înființate și funcționând cu respectarea dispozițiilor legale în vigoare, sunt puse în fața unei situații legislative noi, fiindu-le impuse condiții și efecte pe care nu le-au avut în vedere, ceea ce denotă o vădită instabilitate și incoerență legislativă, contrară principiului securității raporturilor juridice civile care constituie o dimensiune fundamentală a statului de drept.

7. Chiar dacă atât Curtea de Justiție a Uniunii Europene (Hotărârea pronunțată în Cauza C-297/16, CMVRO), cât și Curtea Constituțională (Decizia nr.511 din 4 iulie 2017) au decis că exclusivitatea medicilor veterinari în ceea ce privește comercializarea cu amănuntul și utilizarea produselor biologice, antiparazitare de uz special și a medicamentelor de uz veterinar se justifică din perspectiva importanței valorilor apărute prin intermediul acestei prevederi și a gravității consecințelor ce pot apărea în cazul unei soluții legislative diferite, autorul obiecției apreciază că impunerea de reguli noi fără reglementarea unui termen adecvat și rezonabil care să permită subiectului de drept să răspundă noilor cerințe legislative reprezintă și o încălcare a exigențelor constituționale sub aspectul principiului securității juridice și a principiului încrederii legitime, care impune limitarea posibilităților de modificare a normelor juridice și stabilitatea regulilor instituite prin acestea (se invocă, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr.26 din 18 ianuarie 2012).

8. Referitor la principiul stabilității/securității raporturilor juridice, invocă Decizia nr.404 din 10 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.347 din 6 mai 2008, în care Curtea Constituțională a reținut că, deși nu este în mod expres consacrat de Constituția României, acest principiu se deduce atât din prevederile art.1 alin.(3), potrivit cărora România este stat de drept, democratic și social, cât și din preambulul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, astfel cum a fost interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa. În legătură cu acest principiu, instanța de la Strasbourg a reținut că „unul dintre elementele fundamentale ale supremației dreptului este principiul securității raporturilor juridice” (Hotărârea din 6 iunie 2005, pronunțată în Cauza *Androne împotriva României*, Hotărârea din 7 octombrie 2009 pronunțată în Cauza *Stanca Popescu împotriva României*). Curtea europeană a mai statuat că, „odată ce Statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență rezonabile pentru a evita pe cât este posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluții” (Hotărârea din 1 decembrie 2005, pronunțată în Cauza *Păduraru împotriva României*, Hotărârea din 6 decembrie 2007 pronunțată în Cauza *Beian împotriva României*).

9. În continuare, Avocatul Poporului observă că, în scopul creării unui mediu concurențial și a unei piețe interne competitive, este garantat, la nivel constituțional, principiul libertății economice care, împreună cu libera inițiativă, constituie fundamentul economiei de piață. Acest drept fundamental este reglementat de art.45 din Constituție, care coroborat cu art.135 din Legea fundamentală statuează că economia României este economie de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență. De asemenea, statul este obligat să asigure libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție. Textele constituționale referitoare la libertatea economică și economia de piață sunt într-o strânsă legătură juridică, astfel încât vătămarea uneia dintre ele va afecta în mod direct și funcționarea celeilalte. Libertatea economică nu poate exista în mod real în afara unei economii de piață, după cum nici economia de piață nu este posibilă fără să existe mecanisme de garantare a libertății economice.

10. Or, în cazul Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar, din analiza expunerii de motive nu rezultă dacă noua soluție legislativă este rezultatul unei analize a nevoilor proprietarilor de animale din piața internă și nu se demonstrează că noile cerințe sunt proporționale cu riscul prezentat fără a limita în mod nejustificat funcționarea pieței interne, astfel încât să corespundă scopului și considerentelor noului Regulament a cărui aplicare trebuie realizată până în 28 ianuarie 2022. Astfel, noul act normativ ignoră implicațiile pe care o astfel de măsură le are prin prisma restrângerii exercițiului libertății economice. Or, potrivit art.31 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor

normative, instrumentul de prezentare și motivare - reprezentat de expunerea de motive în cazul propunerilor legislative - include conținutul evaluării impactului actelor normative, printre care și „impactul socioeconomic - efectele asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social și asupra mediului înconjurător, inclusiv evaluarea costurilor și beneficiilor”.

11. Fără a contesta legitimitatea Parlamentului de a stabili condițiile de comercializare a medicamentelor, Avocatul Poporului consideră că acestea trebuie reglementate cu păstrarea echilibrului între interesul public urmărit (asigurarea sănătății animalelor), pe de o parte, și garantarea principiului securității și a stabilității juridice și a loialității juridice față de operatori economici care funcționează cu respectarea cadrului legal în vigoare și cărora trebuie să li se ofere o șansă reală de a implementa noile condiții în scopul asigurării continuității în activitatea economică, pe de altă parte.

12. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a comunica punctele lor de vedere.

13. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis cu Adresa nr.2/6884 din 4 noiembrie 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.6872 din 4 noiembrie 2020, punctul său de vedere cu privire la sesizarea de neconstituționalitate, prin care arată că aceasta este neîntemeiată. Arată că invocarea de către autorul sesizării a Regulamentului (UE) 2019/6 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 decembrie 2018 privind produsele medicinale veterinare și de abrogare a Directivei 2001/82/CE, intrat în vigoare și cu termen de aplicare obligatoriu pentru statele membre până la 28 ianuarie 2022, nu vine decât în sprijinul modificărilor și completărilor aduse legii criticate/analizate, în scopul clarificării acesteia, referitor la comercializarea și administrarea produselor medicinale veterinare. De fapt, prin modificările și completările aduse legii supuse controlului de constituționalitate, Parlamentul, ca organ legiuitor, a pus această lege în acord cu legislația europeană, confirmată punctual de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene în hotărârea pronunțată în Cauza C-297/16 și de către Curtea Constituțională în Decizia nr.511 din 4 iulie 2017, precum și cu Directiva 2001/81 și Regulamentul 6/2019 referitoare la controlul comercializării cu amănuntul și utilizării produselor medicinale veterinare, precum și comercializarea acestora.

14. Președintele Camerei Deputaților consideră că este total nefondată invocarea de către autorul sesizării a faptului că actul normativ criticat nu reglementează dispoziții tranzitorii referitoare la termene adecvate pentru îndeplinirea noilor obligații impuse de legiuitor, aceste obligații fiind deja existente în cuprinsul legii, noua reglementare nefăcând altceva decât să accentueze importanța acestora prin sublinierea exclusivității pe care medicii veterinari o aveau deja în privința comercializării produselor medicinale veterinare. Având în vedere că Regulamentul (UE) 2019/6 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 decembrie 2018 privind produsele medicinale veterinare și de abrogare a Directivei 2001/82/CE, care a intrat în vigoare la 27 decembrie 2019, are ca termen de aplicare obligatoriu pentru statele membre data de 28 ianuarie 2022, se arată că acest termen marchează limita până la care statele membre trebuie să-și armonizeze legislația și nicidecum un termen tranzitoriu pentru îndeplinirea obligațiilor impuse de legiuitor.

15. Președintele Camerei Deputaților consideră că prin obiecția de neconstituționalitate formulată se încalcă art.61 alin (1) din Constituție, poziția exprimată de autorul sesizării fiind în profund dezacord atât cu rolul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a țării, cât și cu procedurile parlamentare aplicabile edictării legilor. Mai mult, autorul sesizării nu ține seama de autoritatea de lucru judecat, motivele invocate de acesta fiind în mare parte similare cu cele invocate în sesizarea care a stat la baza Deciziei nr.511 din 4 iulie 2017, simpla lectură a acesteia fiind edificatoare pentru lămurirea tuturor aspectelor invocate.

16. **Guvernul** a transmis cu Adresa nr.5/5342/2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.7256 din 13 noiembrie 2020, punctul său de vedere cu privire la sesizarea de neconstituționalitate, prin care arată că aceasta este neîntemeiată. Arată că printre principalele modificări aduse de actul normativ criticat se numără obligativitatea desfășurării activității din cadrul farmaciilor veterinare și a punctelor farmaceutice exclusiv în prezența unui medic veterinar și obligativitatea deținerii acționariatului majoritar și a majorității voturilor în cadrul Adunării generale în cazul unităților medical veterinare, modificări justificate de necesitatea existenței un control adecvat al comercializării cu amănuntul și al utilizării produselor medicinale veterinare, aceasta intervenție legislativă reprezentând o expresie a asigurării respectării prevederilor art.35 alin.(1) și (2) din Constituție. Având în vedere că modificările vor intra în vigoare în termen de 30 de zile de la data intrării în vigoare a legii, Guvernul apreciază că acest termen este suficient pentru ca subiectele de drept să îndeplinească noile obligații impuse de legiuitor.

17. În ceea ce privește criticile referitoare la încălcarea libertății economice, Guvernul apreciază că acestea sunt neîntemeiate, deoarece măsurile impuse sunt proporționale cu scopul urmărit de legiuitor, și anume acela de a proteja atât sănătatea umană cât și cea animală. Arată că atât

Curtea de Justiție a Uniunii Europene cât și Curtea Constituțională au conchis asupra faptului că exclusivitatea medicilor veterinari cu privire la comercializarea cu amănuntul și utilizarea produselor biologice, antiparazitare de uz special și a medicamentelor de uz veterinar se justifică din perspectiva importanței valorilor apărute și a gravității consecințelor ce pot apărea în cazul unei soluții legislative diferite.

18. **Președintele Senatului** nu a comunicat punctul său de vedere cu privire la obiecția de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere al președintelui Camerei Deputaților și al Guvernului, raportul judecătorului-raportor, dispozițiile Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar, precum și prevederile Constituției, reține următoarele:

19. Actul de sesizare are ca **obiect al criticilor de neconstituționalitate** dispozițiile Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar. Din analiza argumentelor formulate, rezultă că autorul sesizării critică în mod punctual dispozițiile art.1 pct.14 cu referire la modificarea art.28 alin.(2) lit.d) din Legea nr.160/1998, pct.17 cu referire la modificarea art.37 alin.(3) din Legea nr.160/1998 și pct.20 cu referire la introducerea art.45¹ alin.(4) în Legea nr.160/1998, dispoziții care au următorul conținut:

„Art.1. - Legea nr.160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.209 din 24 martie 2014, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează: [...]

14. Articolul 28 se modifică și va avea următorul cuprins: [...]

«(3) *Unitățile medical-veterinare prevăzute la alin.(1), care se înființează și funcționează în baza legislației în vigoare, trebuie să îndeplinească următoarele condiții: [...] d) medicul veterinar sau medicii veterinari asociați trebuie să dețină acționariatul majoritar, precum și majoritatea voturilor în cadrul Adunării generale în cazul unităților medical-veterinare prevăzute la alin.(1), lit.b), excepție făcând unitățile medicale-veterinare care aparțin universităților cu facultăți de medicină veterinară și laboratoarele medical-veterinare private; [...]*»

17. La articolul 37, alineatele (2) - (12) se modifică și vor avea următorul cuprins:[...]

«(3) *Activitatea din cadrul farmaciilor veterinare și punctelor farmaceutice veterinare se desfășoară exclusiv în prezența unui medic veterinar cu drept de liberă practică, responsabil pentru vânzarea produselor medicinale veterinare, care îndeplinește una din următoarele condiții:*

a) *este administrator al societății comerciale care deține farmacia veterinară, respectiv punctul farmaceutic veterinar;*

b) *este medic veterinar titular al farmaciei veterinare, respectiv al punctului farmaceutic veterinar;*

c) *este angajat cu contract individual de muncă.[...]*»

20. După articolul 45 se introduc două noi articole, art.45¹ și art.45², cu următorul cuprins:[...]

«(4) *Desfășurarea activității prevăzută la art.37 alin.(3) fără dovada unui medic veterinar angajat pe bază de contract individual de muncă, inclusiv fișa aferentă postului, se sancționează cu amendă de 10.000 lei și suspendarea activității până la remedierea abaterii.[...]*»

20. Autorul sesizării susține că dispozițiile criticate contravin prevederilor constituționale ale art.1 alin.(3) privind caracteristicile statului de drept și ale art.1 alin.(5), în componenta sa privind principiul legalității și principiul securității raporturilor juridice, ale art.45 privind libertatea economică și ale art.135 alin.(1) referitor la principiile economiei de piață.

21. În vederea soluționării prezentei obiecții 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 alin.(2) 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. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, iar cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează să fie cercetate în ordinea menționată, constatarea neîndeplinirii uneia având efecte dirimante și făcând inutilă analiza celorlalte condiții (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.223 din 13 martie 2018, paragraful70, sau Decizia nr.385 din 5 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.488 din 13 iunie 2018, paragraful32).

22. Referitor la *titularul dreptului de sesizare*, prezenta obiecție de neconstituționalitate a fost formulată de Avocatul Poporului, 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. Cu privire la *termenul în care poate fi sesizată instanța de control constituțional și la obiectul controlului de constituționalitate*, Curtea constată că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar a fost adoptată, în procedură de urgență, de Camera Deputaților, Cameră decizională, în data de 6 octombrie 2020, a fost depusă, în aceeași zi, la secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii, și apoi trimisă spre promulgare, în data de 8 octombrie 2020. Prezenta sesizare a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 9 octombrie 2020. Într-o atare situație, luând act de faptul că sesizarea 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, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă sub aspectul respectării celor două condiții.

23. Așadar, nefiind incident un fine de neprimire a sesizării astfel formulate, Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție și ale art.1, art.10, art.15, art.16 și art.18 din Legea nr.47/1992, să se pronunțe asupra constituționalității prevederilor legale criticate.

24. Examinând cadrul normativ în domeniul vizat de legea supusă controlului de constituționalitate, Curtea constată că medicina veterinară este una dintre profesiile reglementate sectorial prin Directiva Parlamentului și a Consiliului European nr.2005/36/CE din 7 septembrie 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, nr.255 din 30 septembrie 2005. Exercițarea profesiei de medic veterinar este reglementată prin Legea nr.160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.209 din 24 martie 2014.

25. Prin art.4 lit.i) din **Legea nr.160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar**, se prevedea că „Profesiunea de medic veterinar are exclusivitate în următoarele domenii de competență: [...] comercializarea cu amănuntul și utilizarea produselor biologice, antiparazitare de uz special și medicamentelor de uz veterinar”. Această reglementare a principiului exclusivității s-a întemeiat pe **Directiva 2001/82/CE a Parlamentului European și a Consiliului, de instituire a unui cod comunitar cu privire la produsele medicamentoase veterinare**, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, nr.311 din 28 noiembrie 2001. Directiva 2001/82/CE prevedea, la art.66 alin.(1), obligația tuturor statelor membre de a lua măsurile necesare pentru a se asigura că vânzarea cu amănuntul a produselor medicinale veterinare este îndeplinită doar de către persoane autorizate să efectueze această activitate conform legislației naționale. De asemenea, în directivă se menționa faptul că utilizarea și comercializarea medicamentelor veterinare trebuie să fie reglementată și controlată de statele membre, având în vedere faptul că obiectivul esențial al normelor ce reglementează producția și distribuția produselor medicamentoase veterinare trebuie să fie protecția sănătății publice, stabilind, totodată, prin art.67, 68, 70 și 72, o serie de reguli și restricții de utilizare și comercializare cu amănuntul a acestora.

26. Cu privire la exclusivitatea conferită medicilor veterinari de art.4 lit.i) din Legea nr.160/1998, prin **Decizia nr.511 din 4 iulie 2017**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.788 din 4 octombrie 2017, Curtea Constituțională a reținut că aceasta „este o expresie a prevederilor art.35 alin.(1) și (2) din Constituție, potrivit cărora statul recunoaște dreptul oricărei persoane la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic și, în acest scop, trebuie să asigure cadrul legislativ pentru exercitarea acestui drept. Animalele pot fi privite ca o parte constitutivă a unui mediu înconjurător durabil și echilibrat ecologic, protecția acestora fiind încorporată în cadrul mai larg al asigurării condițiilor pentru menținerea unei naturi sănătoase, de care să beneficieze atât generațiile prezente, cât și cele viitoare” (Decizia nr.511 din 4 iulie 2017, precitată, paragraful 14). Curtea a reținut că „activitățile pe care legiuitorul le dă în competența exclusivă a medicilor veterinari prezintă o importanță deosebită, având un impact direct asupra sănătății animalelor și indirect asupra celei a oamenilor. În considerarea acestor valori ce se urmărește a fi protejate, desfășurarea activităților date de lege în competența medicilor veterinari - inclusiv cea asupra căreia poartă critica de neconstituționalitate în cauza de față - necesită o pregătire teoretică și practică specială, pe care doar persoanele care au obținut diplomă de medic veterinar eliberată de o instituție de învățământ superior o pot dovedi. Absolvirea studiilor academice de medicină veterinară (învățământ universitar desfășurat pe parcursul a 6 ani) reprezintă o garanție pentru dobândirea cunoștințelor de specialitate care conturează un profesionist autentic, apt să acționeze cu responsabilitate și competență pentru prevenirea, combaterea și vindecarea bolilor animalelor. Stabilindu-se prin lege exclusivitatea medicului veterinar în domeniul comercializării și utilizării produselor biologice, antiparazitare de uz special și medicamentelor de uz veterinar, se conferă profesionalism actului medical-veterinar și se evită riscul ca o persoană lipsită de pregătire de specialitate să exercite competențe proprii unei profesii strict specializate, cu consecința periculoasă a

posibilei comiteri a unor greșeli care să afecteze negativ sănătatea animalelor și, consecutiv, pe cea a oamenilor” (paragraful 16). În consecință, Curtea a apreciat că „este justificat ca medicul veterinar să fie cel care să comercializeze produsele biologice, antiparazitare de uz special și medicamentele de uz veterinar conștientizând responsabilitatea exercițiului actului medical specific, cunoscând necesitatea respectării anumitor scheme de tratament și importanța aprecierii corecte cu privire la compatibilitatea substanțelor active existente în anumite medicamente în cazul asocierilor de tratamente și având permanent în vedere prevenirea riscului accidentelor medicamentoase, în scopul asigurării deopotrivă a sănătății animalelor și a sănătății oamenilor” (paragraful 19).

27. În anul 2017, Guvernul a adoptat **Ordonanța de urgență nr.70/2017** privind modificarea și completarea Legii nr.160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.799 din 10 octombrie 2017. Dispozițiile ordonanței de urgență vizau, la pct.1 și 2, aspecte privind statutul profesiei de medic veterinar. Prin pct.3 din ordonanța de urgență s-a dispus modificarea art.4 lit.i) din Legea nr.160/1998, în sensul înlocuirii exclusivității în „*comercializarea cu amănuntul și utilizarea produselor biologice, antiparazitare de uz special și medicamentelor de uz veterinar*”, printr-o exclusivitate ce vizează în mod limitativ „*prescrierea produselor medicinale veterinare*”. Prin pct.4 din ordonanța de urgență s-a modificat art.37 din lege, care are ca obiect de reglementare comercializarea produselor medicinale veterinare din depozite farmaceutice veterinare, puncte farmaceutice veterinare și farmacii veterinare, stipulându-se, la alin.(3), că „*activitatea din cadrul farmaciilor veterinare și al punctelor farmaceutice veterinare este coordonată de medici veterinari cu drept de liberă practică*”.

28. Legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.70/2017 a fost supusă controlului de constituționalitate *a priori*, iar prin **Decizia nr.51 din 1 februarie 2018**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.157 din 20 februarie 2018, Curtea a respins ca neîntemeiată obiecția formulată. Curtea a reținut că, „din punctul de vedere al dreptului european, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.70/2017 privind modificarea și completarea Legii nr.160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar și legea sa de aprobare intră sub incidența reglementărilor statuate la nivelul Uniunii Europene, subsumate Politicii în domeniul liberei circulații a persoanelor și a serviciilor, având ca sediu primar al materiei art.45, art.49, respectiv art.56 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (T.F.U.E.). Aceste reglementări primare au drept scop garantarea exercitării unei activități economice sau a unei profesii de către cetățeanul unui stat membru, pe teritoriul altui stat decât cel în care și-a dobândit calificările profesionale sau al cărui resortisant este, ca lucrător salariat sau independent, cu titlu permanent sau ocazional, fără a fi supus unui tratament discriminatoriu, în special din rațiuni de cetățenie sau de domiciliu/reședință” (paragraful 65). Totodată, Curtea a mai reținut că „prin introducerea unor prevederi referitoare la organizarea și funcționarea farmaciilor veterinare și a punctelor farmaceutice veterinare, se evită apariția unor situații de restricționare a concurenței pe piața comercializării cu amănuntul a produselor medicinale veterinare, și, în același timp, se elimină crearea unor drepturi exclusive în favoarea medicului veterinar de liberă practică în înființarea și deținerea unităților farmaceutice veterinare. Din această perspectivă, Curtea consideră că modificările operate au ca scop asigurarea unei piețe reglementate care să țină seama, pe de o parte, de dreptul oricărei persoane la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic și, pe de altă parte, de accesul liber al persoanei la o activitate economică, precum și libera inițiativă, în condițiile stabilite prin lege. Or, în acest caz, ținând cont de importanța domeniului vizat, legiuitorul a înțeles să păstreze exclusivitatea medicilor veterinari în ceea ce privește activitatea de prescriere a produselor biologice, antiparazitare de uz special și medicamentelor de uz veterinar, eliminând exclusivitatea cu privire la activitatea de comercializare a acestora, în condițiile în care această piață este una reglementată, supusă autorizării statului, deci controlată de autoritatea publică. Măsura este de natură să asigure un just echilibru între cerințele de interes general referitoare la sănătatea publică și interesul privat referitor la organizarea și funcționarea farmaciilor veterinare și a punctelor farmaceutice veterinare și întrunește exigențele referitoare la caracterul adecvat și necesar realizării scopului pentru care au fost edictate” (paragraful 68). Curtea a concluzionat că „în raport cu prevederile europene mai sus menționate [art.66 alin.(1) din Directiva 2001/82/CE, n.n.], rezultă că demersul normativ și-a atins finalitatea propusă, prin îndeplinirea condițiilor de fond cerute de dispozițiile Directivei 2005/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale, așa cum a fost modificată prin Directiva 2013/55/UE, consolidând astfel cadrul legislativ național în domeniu”.

29. Ulterior modificărilor legislative operate prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.70/2017, Curtea de Justiție a Uniunii Europene (C.J.U.E.), prin **Hotărârea din 1 martie 2018, pronunțată în Cauza C-297/16** având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată, în temeiul articolului 267 din Tratatul de funcționare a Uniunii Europene, de Curtea de Apel București, în procedura „Colegiul Medicilor Veterinari din România (CMVRO) împotriva Autorității Naționale Sanitare Veterinare

și pentru Siguranța Alimentelor, cu participarea: Asociației Naționale a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România”, a răspuns la *două întrebări preliminare*: „1. Se opune dreptul Uniunii Europene unei reglementări naționale prin care se instituie în beneficiul medicului veterinar o exclusivitate de comercializare cu amănuntul și de utilizare a produselor biologice, antiparazitare de uz special și a medicamentelor de uz veterinar?” și „2. În măsura în care o asemenea exclusivitate este în concordanță cu dreptul Uniunii Europene, se opune acesta ca o asemenea exclusivitate să privească inclusiv unitățile prin care intervine respectiva comercializare, în sensul ca acestea să fie deținute în procent majoritar sau exclusiv de medicul veterinar/medicii veterinari?”. Întrebările au fost formulate în fața instanței naționale sesizate cu o cerere de anulare a unui ordin emis de Autoritatea Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor, a cărui adoptare avea ca efect, în opinia reclamantului, să suprima obligația potrivit căreia capitalul social al unităților care vând cu amănuntul medicamente de uz veterinar trebuie să fie deținut exclusiv de medici veterinari. Dreptul intern aplicabil speței în cauză era reprezentat de Legea nr.160/1998, în forma anterioară modificărilor operate prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.70/2017.

30. *Cu privire la prima întrebare*, problema a vizat să se stabilească dacă articolul 15 din Directiva 2006/123 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care prevede, în favoarea medicilor veterinari, o exclusivitate a comercializării cu amănuntul și a utilizării produselor biologice, a antiparazitelor de uz special și a medicamentelor de uz veterinar. În speță, C.J.U.E. a constatat că o astfel de reglementare națională care rezervă exercitarea activităților de comercializare cu amănuntul și de utilizare a anumitor produse veterinare doar medicilor veterinari trebuie să îndeplinească cele trei condiții enunțate la articolul 15 alineatul (3) din această directivă, și anume să fie nediscriminatorie, necesară și proporțională pentru realizarea unui motiv imperativ de interes general (paragraful 54). Curtea a stabilit că reglementarea este nediscriminatorie și necesară, guvernul român indicând că urmărește să garanteze protecția sănătății publice. În ceea ce privește a treia condiție, aceasta implică întrunirea a trei elemente, și anume faptul că cerința trebuie să fie adecvată pentru a garanta îndeplinirea obiectivului urmărit, să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia și să nu fie posibilă înlocuirea acestei cerințe cu o măsură mai puțin restrictivă care permite atingerea aceluiași rezultat. Curtea a reținut „caracterul cu totul special al medicamentelor, efectele terapeutice ale acestora distingându-le în mod substanțial de celelalte mărfuri” (paragraful 59) și „a admis, în particular, că o cerință care vizează rezervarea vânzării medicamentelor anumitor profesioniști poate fi justificată de garanțiile pe care aceștia le prezintă și de informațiile pe care trebuie să fie în măsură să le ofere consumatorului” (paragraful 60). Curtea a statuat că „exclusivitatea comercializării și a utilizării anumitor substanțe veterinare acordată medicilor veterinari, din moment ce aceștia dispun de cunoștințele și de calitățile profesionale pentru a administra ei înșiși aceste substanțe în mod corect și în cantitatea corectă sau pentru a instrui corect în legătură cu aceste aspecte alte persoane vizate, constituie o măsură adecvată pentru a garanta realizarea obiectivului de protecție a sănătății publice” (paragraful 63). În ceea ce privește condiția ca reglementarea să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului menționat, Curtea a amintit că „protecția sănătății publice ocupă primul loc printre bunurile și interesele protejate de Tratatul UE și că revine statelor membre sarcina de a decide cu privire la nivelul la care intenționează să asigure această protecție, precum și cu privire la modul în care acest nivel trebuie atins. Întrucât acesta poate varia de la un stat membru la altul, este necesar să se recunoască statelor membre o marjă de apreciere (paragraful 64). În particular, statele membre trebuie să poată lua orice măsură susceptibilă să reducă cât mai mult posibil un risc pentru sănătate, inclusiv pentru aprovizionarea sigură și de calitate a populației cu medicamente (paragraful 65). Or, „nimic în dosarul prezentat Curții nu indică faptul că, prin adoptarea reglementării naționale în discuție în litigiul principal, statul membru în cauză a depășit marja de apreciere care trebuie să îi fie recunoscută în acest domeniu” (paragraful 67). Cu privire la lipsa unor măsuri mai puțin restrictive care permit atingerea aceluiași rezultat, Curtea a reținut că „deși alți profesioniști pot dispune de cunoștințe foarte aprofundate în ceea ce privește proprietățile diferitor componente ale medicamentelor de uz veterinar, nimic nu indică faptul că ei au o formare specială adaptată la sănătatea animalelor. Astfel, nu rezultă în mod evident că măsura [înlocuitoare, n.n.] propusă de Comisie este susceptibilă să asigure același rezultat ca măsura prevăzută de o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal” (paragrafele 69 și 70). Mai mult, Curtea a considerat că, „ținând seama de marja de apreciere de care dispun statele membre, acestea din urmă pot aprecia că o prescripție medicală, ca atare, nu este suficientă pentru a înlătura riscul ca medicamentele astfel prescrise să fie administrate în mod incorect sau în cantitate incorectă” (paragraful 71). În concluzie, C.J.U.E. a constatat că *articolul 15 din Directiva 2006/123/CE trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări naționale care prevede, în favoarea medicilor veterinari, o exclusivitate a comercializării cu amănuntul și a utilizării produselor biologice, a antiparazitelor de uz special și a medicamentelor de uz veterinar.*

31. *Cu privire la a doua întrebare* care a vizat stabilirea faptului dacă articolul 15 din Directiva 2006/123 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care impune ca unul sau mai mulți medici veterinari să dețină în exclusivitate sau cel puțin în proporție majoritară capitalul social al unităților care comercializează cu amănuntul medicamente de uz veterinar, C.J.U.E. a constatat că, întrucât norma națională prevede ca totalitatea capitalului unităților care comercializează cu amănuntul medicamente de uz veterinar să fie deținută exclusiv de medici veterinari, nefiind menționată ipoteza deținerii în proporție majoritară, trebuie să se răspundă la întrebare numai în măsura în care vizează compatibilitatea cu dreptul Uniunii a unei reglementări naționale care impune o deținere exclusivă, de către unul sau mai mulți medici veterinari, a capitalului unităților care comercializează cu amănuntul medicamente de uz veterinar.

32. În analiza sa, Curtea a pornit de la premisa că o reglementare națională care prevede o astfel de cerință referitoare la calitatea deținătorilor părților sociale ale unității în cauză nu poate fi considerată compatibilă cu norma de drept european decât dacă îndeplinește cele trei condiții enunțate în cuprinsul acesteia din urmă. Astfel, Curtea a reținut că prima dintre condiții, care se referă la *lipsa unei discriminări* pe motive de cetățenie sau naționalitate, și cea de-a doua, care se referă la *necesitatea reglementării* în cauză, respectiv garantarea administrării unităților care comercializează cu amănuntul medicamentele de uz veterinar să fie controlată eficient de medici veterinari în scopul protecției sănătății publice, sunt îndeplinite (paragrafele 77-80). În ceea ce privește a treia condiție referitoare la *proporționalitatea* cerinței menționate, Curtea a statuat că aceasta impune, în primul rând, ca reglementarea în discuție să fie *adecvată* să garanteze realizarea obiectivului pe care îl urmărește. Ținând seama de marja de apreciere de care dispune un stat membru, „acesta poate aprecia că, în cazul în care neveterinarii sunt în poziția de a exercita o influență asupra administrării unităților care comercializează cu amănuntul medicamente de uz veterinar, există un risc ca aceștia să adopte strategii economice susceptibile să aducă atingere obiectivului aprovizionării sigure și de calitate a deținătorilor de animale cu medicamente, precum și independenței medicilor veterinari care intervin în cadrul acestor unități, în special prin faptul că îi incită să comercializeze medicamente a căror stocare nu mai este rentabilă sau prin recurgerea la reduceri ale cheltuielilor de funcționare” (paragraful 82). Având în vedere că „medicii veterinari [...] sunt supuși, spre deosebire de operatorii economici neveterinari, unor norme deontologice care vizează moderarea urmăririi profitului, astfel încât interesul lor legat de realizarea unui profit poate fi temperat de răspunderea care le revine, dat fiind că o eventuală încălcare a normelor legale sau deontologice pune în pericol nu numai valoarea investiției lor, ci și propria existență profesională” (paragraful 84), Curtea a concluzionat că reglementarea națională „este aptă să reducă un asemenea risc și să garanteze astfel realizarea obiectivului pe care îl urmărește” (paragraful 83). Condiția referitoare la proporționalitatea măsurii adoptate impune, în al doilea rând, ca cerința potrivit căreia capitalul unei unități care comercializează cu amănuntul medicamente de uz veterinar trebuie să fie deținut exclusiv de medici veterinari să *nu depășească ceea ce este necesar* pentru atingerea obiectivului vizat și, în al treilea rând, să *nu poată fi înlocuită cu alte măsuri* mai puțin restrictive care permit atingerea aceluiași rezultat. Curtea a constatat că, deși „un stat membru poate împiedica în mod legitim ca operatorii economici neveterinari să fie în poziția de a exercita o influență determinantă asupra administrării unor unități care comercializează cu amănuntul medicamente de uz veterinar, obiectivul evocat [...] nu poate justifica înlăturarea completă a acestor operatori de la deținerea capitalului unităților menționate, atât timp cât nu este exclus ca medicii veterinari să poată exercita un control efectiv asupra acestor unități chiar și în ipoteza în care aceștia nu ar deține totalitatea capitalului unităților menționate, în măsura în care deținerea de către neveterinari a unei părți limitate a acestui capital nu ar împiedica în mod necesar un astfel de control. Prin urmare, o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului pe care îl urmărește” (paragraful 86). Curtea a mai menționat că, deși, „în principiu, considerațiile care prevalează în domeniul medicamentelor de uz uman pot fi transpuse în domeniul comercializării medicamentelor de uz veterinar, marja de apreciere care trebuie să fie recunoscută statelor membre în vederea asigurării calității aprovizionării cu medicamente de uz veterinar și a independenței medicilor veterinari care intervin în cadrul unor unități care comercializează asemenea medicamente este mai restrânsă decât cea de care pot beneficia în alte sectoare mai strâns legate de protecția sănătății umane și nu poate, așadar, să se extindă până la excluderea oricărei participări a neveterinarilor la capitalul unor astfel de unități” (paragraful 88). În consecință, C.J.U.E. a statuat că „*articolul 15 din Directiva 2006/123 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care impune deținerea în exclusivitate de către unul sau mai mulți medici veterinari a capitalului social al unităților care comercializează cu amănuntul medicamente de uz veterinar*” (paragraful 89).

33. Ulterior, în data de 11 decembrie 2018, la nivelul Uniunii Europene a fost adoptat **Regulamentul (UE) 2019/6 al Parlamentului European și al Consiliului privind produsele**

medicinale veterinare și de abrogare a Directivei 2001/82/CE, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, nr.4/43 din 7 ianuarie 2019. Regulamentul cuprinde dispoziții generale și norme privind cererile pentru autorizațiile de comercializare a produselor medicinale veterinare, autorizațiile de comercializare valabile în întreaga Uniune Europeană, dispoziții privind produsele medicinale veterinare homeopate, livrarea și utilizarea produselor medicinale veterinare, inspecțiile și controalele efectuate de autoritățile competente. Cu privire la vânzarea cu amănuntul a produselor medicinale veterinare și păstrarea evidențelor, actul european prevede la art.103 alin.(1) și (6) că *„Normele privind vânzarea cu amănuntul a produselor medicinale veterinare se stabilesc prin dreptul intern, cu excepția cazului în care se prevede altfel în prezentul regulament”*, iar *„Statele membre pot impune condiții, justificate din motive de protecție a sănătății publice, a sănătății animalelor sau a mediului, cu privire la comerțul cu amănuntul cu produse medicinale veterinare desfășurat pe teritoriul lor, sub rezerva conformității condițiilor respective cu dreptul Uniunii și în măsura în care condițiile respective sunt proporționale și nediscriminatorii”*. De asemenea, cu privire la prescripțiile veterinare, art.105 prevede că *„Prescripția veterinară pentru un produs medicinal antimicrobian pentru metaflaxie se eliberează numai după diagnosticarea unei boli infecțioase de către un medic veterinar”* [alin.(1)], *„Prin derogare de la articolul 4 alineatul (33) [care prevede că „prescripție veterinară înseamnă un document eliberat de un medic veterinar pentru un produs medicinal veterinar sau pentru un medicament de uz uman în vederea utilizării acestuia la animale”, n.n.] și de la alineatul (3) din prezentul articol, un stat membru poate permite ca o prescripție veterinară să fie emisă de către un profesionist, altul decât un medic veterinar, care este calificat în acest sens în conformitate cu dreptul intern în vigoare la data intrării în vigoare a prezentului regulament. Prin astfel de prescripții sunt valabile numai în statul membru respectiv, și nu se pot prescrie produse medicinale antimicrobiene și nici alte produse medicinale veterinare în cazul cărora este necesară diagnosticarea de către un medic veterinar”* [alin.(4)].

34. Ca urmare a pronunțării Hotărârii C.J.U.E. din 1 martie 2018, în cauza C-297/16, și a adoptării de către Parlamentul European și Consiliul a Regulamentului (UE) 2019/6, Parlamentul național adoptă **Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar**, care prevede, printre altele, (i) revenirea la soluția legislativă anterioară modificării operate prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.70/2017, în ceea ce privește exclusivitatea medicilor veterinari în comercializarea cu amănuntul și utilizarea produselor medicinale veterinare, și (ii) introducerea condiției ca, în cadrul unităților medical-veterinare organizate ca societăți reglementate de Legea nr.31/1990, medicul veterinar sau medicii veterinari asociați să dețină acționariatul majoritar, precum și majoritatea voturilor în adunările generale, modificări legislative criticate în *cauza supusă prezentului control de constituționalitate*.

35. Ca o chestiune prealabilă controlului, având în vedere contextul normativ, național și european, împrejurarea că, anterior modificărilor operate de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.70/2017 asupra Legii nr.160/1998, Curtea Constituțională a analizat unele dispoziții ale legii, constatând conformitatea lor cu Legea fundamentală, precum și că modificările operate de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.70/2017 au fost, de asemenea, supuse controlului de constituționalitate, Curtea Constituțională constatând și în cazul acestora conformitatea lor cu Constituția, nu împiedică legiuitorul ca, în considerarea unor argumente precum cele înfățișate în prealabil, în cadrul marjei proprii de apreciere, să modifice aceste dispoziții, în procedura de transpunere a legislației europene, asigurând conformitatea dreptului intern cu actele obligatorii ale Uniunii Europene, în temeiul art.148 din Constituție. Noile reglementări pot fi supuse controlului de constituționalitate (cauza de față fiind un exemplu în acest sens), instanța constituțională având competența de a se pronunța asupra modului în care legiuitorul a respectat procedurile de legiferare și drepturile și libertățile fundamentale prevăzute în Constituție (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.51 din 1 februarie 2018, paragraful 71).

36. *Cu privire la primul aspect*, Curtea reține că, odată cu modificarea art.4 din Legea nr.160/1998, prin introducerea lit.I), în sensul revenirii la soluția legislativă care a produs efecte juridice de la data intrării în vigoare a Legii nr.160/1998, respectiv 6 august 1998, până la 5 octombrie 2017, când a fost modificată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.70/2017, legiuitorul modifică, în mod implicit, și dispozițiile art.37 alin.(3) din Legea nr.160/1998 în sensul că activitatea din cadrul farmaciilor veterinare și al punctelor farmaceutice veterinare se desfășoară *„exclusiv în prezența unui medic veterinar cu drept de liberă practică”*, iar nu doar *„în coordonarea”* acestuia, așa cum prevede norma în vigoare. Mai mult, legiuitorul introduce în lege reglementări referitoare la faptele care constituie contravenții și regimul de sancționare a acestora, prevăzând expres, la art.45¹ alin.(3), că *„Desfășurarea activității prevăzută la art.37 alin.(3) fără dovada unui medic veterinar angajat pe bază de contract individual de muncă, inclusiv fișa aferentă postului, se sancționează cu amendă de 10.000 lei și suspendarea activității până la remedierea abaterii.”*

37. *Cu privire la cel de-al doilea aspect*, Curtea observă că legiuitorul modifică dispozițiile art.28 din Legea nr.160/1998, reglementând posibilitatea medicului veterinar cu drept de liberă practică

de a opta în vederea exercitării profesiei pentru una dintre formele de organizare: (i) fie ca *persoană fizică care exercită în mod independent o profesie liberală*, caz în care formele de exercitare a profesiei sunt cabinetul medical-veterinar individual de consultanță, cabinetul medical-veterinar individual de asistență, respectiv cabinete medical-veterinare asociate, (ii) fie ca *persoană juridică - societate reglementată de Legea societăților nr.31/1990*, care are obiect principal de activitate activități veterinare, caz în care formele de exercitare a profesiei sunt cabinetul medical-veterinar de consultanță, cabinetul medical-veterinar de asistență, clinica veterinară, spitalul veterinar, centrul veterinar specializat, unitatea farmaceutică veterinară pentru comercializarea cu amănuntul (farmacie veterinară sau punct farmaceutic veterinar) și laboratorul medical-veterinar privat. În ceea ce privește această a doua formă de exercitare a profesiei, respectiv unitatea medical-veterinară organizată ca societate reglementată de Legea nr.31/1990, legiuitorul a impus, printre condițiile de înființare și funcționare, *obligația ca medicul veterinar sau medicii veterinari asociați să dețină acționariatul majoritar, precum și majoritatea voturilor în cadrul adunării generale a societății*, în condițiile în care legea în vigoare prevede, doar cu privire la înființarea și funcționarea depozitelor farmaceutice veterinare, a farmaciilor veterinare și a punctelor farmaceutice veterinare în baza Legii nr.31/1990, posibilitatea ca o cotă din capitalul social, indiferent de mărimea acestei cote, să fie deținută de un medic veterinar.

38. Cu privire la cele două aspecte menționate, Avocatul Poporului formulează critici de neconstituționalitate din perspectiva omisiunii legiuitorului de a reglementa norme tranzitorii prin care să se stabilească termene adecvate în care destinatarii reglementării în materie să se conformeze noilor obligații impuse de legiuitor.

39. Analizând obiecția de neconstituționalitate formulată, Curtea observă că, ***prin aplicarea noului act normativ, unitățile medical-veterinare care au fost înființate și funcționează în temeiul și cu respectarea dispozițiilor legale în vigoare, sunt puse în fața unei reglementări care le impune condiții de funcționare noi***. Pe de o parte, profesiunea de medic veterinar dobândește exclusivitate în domeniul comercializării cu amănuntul și al utilizării produselor medicinale veterinare, iar activitatea din cadrul farmaciilor veterinare și al punctelor farmaceutice veterinare trebuie să se desfășoare exclusiv în prezența unui medic veterinar cu drept de liberă practică. Nerespectarea noilor condiții legale (nedovedirea angajării unui medic veterinar pe bază de contract individual de muncă) se sancționează contravențional cu amendă de 10.000 lei și cu suspendarea activității până la remedierea abaterii. Pe de altă parte, de la data intrării în vigoare a noilor reglementări, toate unitățile medical-veterinare organizate ca societăți în baza Legii nr.31/1990 au obligația să facă dovada deținerii acționariatului majoritar, precum și a majorității voturilor în cadrul adunării generale a societății de către un medic veterinar sau medici veterinari asociați. ***Toate aceste modificări în structura unităților medical-veterinare presupun operațiuni care implică modificarea actelor de înființare a cabinetelor medical-veterinare***, respectiv a certificatelor de înregistrare în Registrul unic al cabinetelor medical-veterinare, cu sau fără personalitate juridică, ce se întocmesc la Consiliile județene, respectiv al municipiului București, după aprobarea lor de către Biroul executiv al Consiliului Național al Colegiului Medicilor Veterinari, certificate necesare pentru obținerea autorizației de funcționare a cabinetului [art.32 alin.(1) din Legea nr.160/1998]. În ceea ce privește depozitele farmaceutice veterinare, farmaciile veterinare și punctele farmaceutice veterinare care s-au înființat în baza Legii societăților nr.31/1990, ***noua reglementare impune modificarea actului constitutiv al societății sub aspectul structurii acționariatului și a ponderii voturilor în cadrul adunării generale a societății, precum și a autorizației/inregistrării sanitar-veterinare*** emise de Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor, prin direcțiile sanitar-veterinare și pentru siguranța alimentelor județene, respectiv a municipiului București, emise în temeiul art.37 alin.(4) din Legea nr.160/1998.

40. Curtea observă că modificările preconizate prin intrarea în vigoare a noilor reglementări vizează aspecte ce țin de *libertatea economică* [art.45 din Constituție], de obligația statului de a lua măsuri pentru asigurarea *sănătății publice* [art.54 alin.(2) din Constituție], precum și de a asigura *libertatea comerțului și protecția concurenței loiale* [art.135 alin.(2) lit.a) din Constituție]. În scopul creării unui mediu concurențial și a unei piețe interne competitive, este garantat, la nivel constituțional, principiul libertății economice care, împreună cu libera inițiativă, constituie fundamentul economiei de piață. Or, este necesar ca aceste drepturi fundamentale să fie garantate infraconstituțional, printr-o legislație previzibilă și coerentă, care să asigure stabilitatea raporturilor juridice existente în domeniul reglementat al profesiei de medic veterinar.

41. În ceea ce privește *principiul previzibilității legii*, Curtea observă 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. Referitor 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 29 martie 2000, pronunțată în Cauza *Rotaru împotriva României*, Hotărârea din 23 septembrie 1998, pronunțată în Cauza *Petra împotriva României*), 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. Pe scurt, legea trebuie să fie, în același timp, accesibilă și previzibilă (Hotărârea din 26 aprilie 1979, pronunțată în Cauza *Sunday Times împotriva Regatului Unit*). Chiar dacă noile condiții impuse operatorilor economici furnizori de servicii medical-veterinare se justifică din perspectiva importanței valorilor apărute prin intermediul acestor prevederi și a gravității consecințelor ce pot apărea în cazul unor soluții legislative diferite, Curtea constată că **impunerea de reguli noi fără reglementarea unei soluții legislative pentru situația tranzitorie și a unui termen adecvat și rezonabil care să permită destinatarilor normei să răspundă noilor cerințe legislative demonstrează lipsa de previzibilitate și de coerență legislativă și este contrară principiului securității raporturilor juridice civile care constituie o dimensiune fundamentală a statului de drept**. Omisiunea de a reglementa norme tranzitorii menite să asigure coerența cadrului normativ aplicabil în domeniul reprezentat, astfel, o încălcare a exigențelor constituționale care consacră principiul securității juridice și a principiului încrederii legitime, principii care impun legiuitorului limite în activitatea de modificare a normelor juridice, limite care să asigure stabilitatea regulilor instituite. Referitor la principiul stabilității/securității raporturilor juridice, prin Decizia nr.404 din 10 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.347 din 6 mai 2008, Curtea Constituțională a reținut că, deși nu este în mod expres consacrat de Constituția României, acest principiu se deduce atât din prevederile art.1 alin.(3), potrivit cărora România este stat de drept, democratic și social, cât și din preambulul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, astfel cum a fost interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa. În legătură cu acest principiu, instanța de la Strasbourg a reținut că „unul dintre elementele fundamentale ale supremației dreptului este principiul securității raporturilor juridice” (Hotărârea din 6 iunie 2005, pronunțată în Cauza *Androne împotriva României*, Hotărârea din 7 octombrie 2009, pronunțată în Cauza *Stanca Popescu împotriva României*). Curtea europeană a mai statuat că, „odată ce Statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență rezonabile pentru a evita pe cât este posibil **insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluții**” (Hotărârea din 1 decembrie 2005, pronunțată în Cauza *Păduraru împotriva României*, Hotărârea din 6 decembrie 2007, pronunțată în Cauza *Beian împotriva României*). Curtea Constituțională, prin jurisprudența sa, precum și jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului (Hotărârea din 5 ianuarie 2000, pronunțată în Cauza *Beyeler împotriva Italiei*, Hotărârea din 23 noiembrie 2000, pronunțată în Cauza *ex-regele Greciei și alții împotriva Greciei*, și Hotărârea din 8 iulie 2008, pronunțată în Cauza *Fener Rum Patrikligi împotriva Turciei*) au statuat că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de *lex certa* al normei (a se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr.189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.307 din 5 aprilie 2006, sau Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.116 din 15 februarie 2012). În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea **trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului**.

42. Nu în ultimul rând, potrivit art.26 teza întâi din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, „*Proiectul de act normativ trebuie să cuprindă soluții legislative pentru situații tranzitorii, în cazul în care prin noua reglementare 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*”. Or, Curtea Constituțională a reținut, în jurisprudența sa, că, deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, prin reglementarea acestora, legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme 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) din Constituție, potrivit cărora, „*în România, respectarea [...] legilor este obligatorie*”. Astfel, Curtea a constatat că reglementarea criticată prin 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 (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.232 din 5 iulie 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.727 din 15 noiembrie 2001, Decizia nr.53 din 25 ianuarie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.90 din 3 februarie 2011, Decizia nr.732 din 16 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.69 din 27 ianuarie 2015, Decizia nr.30 din 27 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.117 din 16 februarie 2016, sau Decizia nr.214 din 9 aprilie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.435 din 3 iunie 2019).

43. Având în vedere că legiuitorul nu a însoțit modificările prin care adaugă noi condiții pentru înființarea și funcționarea unităților medical-veterinare cu norme tranzitorii exprese, menite să asigure previzibilitate și certitudine modului de conformare la noile cerințe legale, în lipsa elementelor de circumstanțiere menționate mai sus, precum și a unui termen rezonabil în care destinatarii normelor să se adapteze noilor prescripții legale în scopul asigurării continuității în activitatea economică, **Curtea constată că legea astfel modificată a fost adoptată cu încălcarea principiului securității juridice și a principiului legalității, consacrate de art.1 alin.(5) din Constituție.**

44. Întrucât omisiunea de a reglementa norme tranzitorii vizează aplicarea noilor dispoziții cu privire la unitățile medical-veterinare înființate cu respectarea dispozițiilor legale, care funcționează cu respectarea cadrului legal în vigoare, **viciul de neconstituționalitate se răsfrânge asupra întregului act normativ, astfel încât Curtea urmează să constate neconstituționalitatea legii supuse controlului, în ansamblul său.**

45. 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 Avocatul Poporului și constată că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar 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 18 noiembrie 2020.