



ROMÂNIA

Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București  
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: [avp@avp.ro](mailto:avp@avp.ro)

Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: [petitii@avp.ro](mailto:petitii@avp.ro)

AVOCATUL POPORULUI  
REGISTRATURĂ GENERALĂ  
IEȘIRE NR. 18228, 9. OCT. 2020

Domnului Prof. univ. dr. Valer Dorneanu,

Președintele Curții Constituționale,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ  
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ  
NR. 6142 / 09 OCT 2020

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, vă transmitem, alăturat, *sesizarea de neconstituționalitate referitoare la prevederile Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar (Pl-x nr. 446/2020)*

Vă asigur, Domnule Președinte, de înalta mea considerație.

Avocatul Poporului,

  
Renate Weber



ROMÂNIA  
*Avocatul Poporului*



Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București  
www.avp.ro

---

Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: [avp@avp.ro](mailto:avp@avp.ro)  
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: [petitii@avp.ro](mailto:petitii@avp.ro)

**În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată,**

**Avocatul Poporului formulează, în termenul legal prevăzut de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, prezenta**

***Sesizare de neconstituționalitate referitoare la prevederile Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar (Pl-x nr. 446/2020)***

**Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar (Pl-x nr. 446/2020) contravine prevederilor constituționale ale art. 1 alin. (3) privind caracteristicile statului de drept și art. 1 alin. (5), în componenta sa privind principiul legalității și principiul securității raporturilor juridice, art. 45 privind libertatea economică și art. 135 alin. (1) referitor la principiile economiei de piață, din perspectiva următoarelor**

## **MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE**

În prezent, la nivel european, cadrul legal de reglementare privind produsele medicinale veterinare este reprezentat de 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, intrat în vigoare și cu termen de aplicare obligatoriu pentru statele membre până la 28 ianuarie 2022.

În Considerentul (76) din preambulul Regulamentului menționat, se arată că *”Analizând compatibilitatea cu dreptul Uniunii a condițiilor pentru punerea la dispoziție a medicamentelor, Curtea de Justiție a recunoscut, în contextul medicamentelor de uz uman, natura foarte specială a medicamentelor ale căror efecte terapeutice le deosebesc în mod semnificativ de alte bunuri. Curtea de Justiție a precizat, de asemenea, că sănătatea și viața persoanelor ocupă primul loc printre valorile și interesele protejate prin TFUE și că statelor membre le revine sarcina de a decide cu privire la nivelul de protecție a sănătății publice pe care doresc să îl asigure și la mijloacele care trebuie puse în aplicare pentru a atinge nivelul respectiv. Deoarece nivelul respectiv poate varia de la un stat membru la altul, statele membre trebuie să dispună de o marjă de libertate în ceea ce privește condițiile pentru punerea la dispoziția publicului pe teritoriul lor a medicamentelor. (...) În acest context, statele membre ar trebui să poată impune condiții mai stricte, justificate de protecția sănătății publice sau a animalelor sau de protecția mediului, pentru punerea la dispoziție a produselor medicinale veterinare oferite spre vânzarea*

cu amănuntul, dacă respectivele condiții sunt proporționale cu riscul prezentat și nu limitează în mod nejustificat funcționarea pieței interne”.

Din examinarea Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar (Pl-x nr. 446/2020), constatăm că unităților farmaceutice veterinare pentru comercializarea cu amănuntul le sunt impuse obligații noi referitoare la condițiile de funcționare, comercializarea și administrarea produselor medicinale veterinare constând, printre altele, în:

(i) *obligativitatea desfășurării activității din cadrul farmaciilor veterinare și a punctelor farmaceutice veterinare exclusiv în prezența unui medic veterinar*, obligație a cărei nerespectare atrage răspunderea contravențională. Potrivit pct. 17 din lege, cu referire la art. 37 alin. (3) din Legea nr. 160/1998, "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 dintre următoarele condiții: a) este administrator al societății comerciale care deține farmacia veterinară, respective punctul farmaceutic veterinar; b) este medic veterinar titular al farmaciei veterinare, respective al punctului farmaceutic veterinar; c) este angajat cu contract individual de muncă."

Respectarea acestei obligații se realizează sub sancțiunea contravențională prevăzută la pct. 20 din Lege cu referire la art. 45<sup>1</sup> din Legea nr. 160/1998, în sensul că desfășurarea activității prevăzută 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.

(ii) *obligativitatea deținerii acționariatului majoritar și a majorității voturilor în cadrul adunării generale de către medici veterinari*.

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.

Considerăm 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 al Regulamentului (UE)2019/6 al Parlamentului European și al Consiliului 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.

Condiționarea desfășurării activității din cadrul farmaciilor veterinare și a punctelor farmaceutice veterinare de prezența unui medic veterinar, sub sancțiune contravențională, este imposibil de realizat în timp scurt, în condițiile unui număr redus de medici veterinari raportat la necesarul de farmacii/puncte farmaceutice veterinare, cu atât mai mult cu cât e greu de crezut că un medic veterinar va alege activitatea de comercializare a produselor medicinale veterinare în cadrul unei farmaciei veterinare sau al unui punct farmaceutic veterinar în detrimentul activității sale desfășurate într-un cabinet medical-veterinar. Consecința imediată este desființarea acelor farmacii /puncte farmaceutice veterinare care nu reușesc să angajeze un medic veterinar dispus să asigure prezența efectivă în timpul desfășurării activității prevăzute la art. 37 alin. (3) din Lege.

Prin urmare, Avocatul Poporului apreciază că impunerea de reguli și obligații noi fără reglementarea unui termen adecvat care să permită subiectului de drept să răspundă noilor cerințe legislative reprezintă 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.

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 cu principiul securității raporturilor juridice civile care constituie o dimensiune fundamentală a statului de drept.

Chiar dacă atât Curtea de Justiție a Uniunii Europene (Hotărârea CJUE în cauza C-297/16, CMVRO), cât și Curtea Constituțională (Decizia nr. 511/2017) au decis că exclusivitatea medicilor veterinari în 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, apreciem 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 (Decizia Curții Constituționale nr. 26/2012).**

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 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 același 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 Drepturilor Omului a 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).

Pe de altă parte, 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.

În Nota de fundamentare care a stat la baza emiterii Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 70/2017, aprobată prin Legea nr. 155/2018, prin care a fost suprimat dreptul exclusiv al medicilor veterinari de a comercializa și de a prescrie tratamente și medicamente veterinare ai fost analizate pe larg aspectele referitoare la distorsionarea concurenței, iar Consiliul Concurenței a precizat că reglementarea accesului în cadrul profesiilor liberale, este în favoarea consumatorilor, deoarece în general, un nivel ridicat de concurență este în beneficiul acestora prin reducerea prețurilor, creșterea calității serviciilor,

încurajarea inovației și creșterea interesului operatorilor economici de a răspunde la nevoile de schimbare ale consumatorilor.

În cazul Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar (Pl-x nr. 446/2020), din analiza expunerii de motive nu rezultă dacă noua soluție legislativă este rezultatul unei analize a nevoilor proprietarilor de animale din piața internă și nici 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".

Fără a contesta legitimitatea Parlamentului de a stabili condițiile de comercializare a medicamentelor, considerăm că aceasta trebuie să aibă loc 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.

Față de cele de mai sus, **Avocatul Poporului** apreciază că argumentele invocate susțin **neconstituționalitatea prevederilor Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar (Pl-x nr. 446/2020) și solicită Curții Constituționale pronunțarea unei decizii de admitere a prezentei obiecții de neconstituționalitate.**

**AVOCATUL POPORULUI,**

**RENATE WEBER**

