

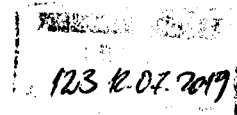
R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

Palatul Parlamentului
Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România
Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80
Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosarele nr.1107 A/2019 și nr.1504 A/2019

Domnului

CĂLIN CONSTANTIN ANTON POPESCU-TĂRICEANU
PREȘEDINTELE SENATULUI



1123/2019

Vă comunicăm, alăturat, în copie, Decizia nr.393 din data de 5 iunie 2019, prin care Curtea Constituțională a admis obiecțiile de neconstituționalitate formulate de 89 de deputați aparținând grupurilor parlamentare ale Partidului Național Liberal și Uniunii Salvați România și de Președintele României și constată că Legea privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate este neconstituțională în ansamblul său.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

PREȘEDINTE,

Prof. univ. dr. VALER DORNEANU



ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosarele nr.1107A/2019 și nr.1504 A/2019

DECIZIA nr.393
din 5 iunie 2019

cu privire la obiecțiile de neconstituționalitate referitoare la
Legea privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor
terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice
autorizate

Valer Dorneanu	- președinte
Marian Enache	- judecător
Petre Lăzăroiu	- judecător
Mircea Ștefan Minea	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Simona-Maya Teodoroiu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Marieta Safta	- prim-magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate.

2. Sesizarea a fost formulată de un număr de 89 de deputați aparținând grupurilor parlamentare ale Partidului Național Liberal și Uniunii Salvați România, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, art.11 alin.(1) lit.A.a) și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.3347 din 25 aprilie 2019 și constituie obiectul Dosarului nr.1107A/2019.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, autorii sesizării prezintă modul de derulare a procedurii legislative la Senat și, respectiv, la Camera Deputaților, după care procedează la expunerea motivelor de neconstituționalitate, structurate în raport cu textele constituționale pretins încălcate.

Motive de neconstituționalitate extrinsecă

(1) Încălcarea dispozițiilor art.61 alin.(2) din Constituție, care consacră principiul bicameralismului

4. Se arată că, în cadrul procedurii parlamentare, legea supusă criticilor de neconstituționalitate a fost modificată în Camera decizională, respectiv în Camera Deputaților, prin adoptarea unor amendamente care schimbă, în mod esențial, conținutul juridic al normelor adoptate de Senat, în calitate de primă Camera sesizată. Se invocă, în acest sens, jurisprudența Curții Constituționale în materie, respectiv Decizia nr.561 din 18 septembrie 2018, precum și cauzele la care aceasta trimite.

5. Punctual, se arată că art.2 din lege a fost modificat în sensul că fac obiectul de reglementare al legii toate terenurile publice sau private enumerate acolo, ceea ce reprezintă ”o modificare esențială a conținutului textului normativ, deoarece prin interpretare teleologică se relevă faptul că inițiatorul a avut în vedere derogări fiscale aplicabile numai terenurilor proprietate privată”. Potrivit Constituției și dispozițiilor Codului civil, proprietatea publică este inalienabilă, insesizabilă, imprescriptibilă și, pe cale de consecință, orice modificare a conținutului acesteia are un impact semnificativ asupra relațiilor sociale, așa încât această modificare trebuia dezbătută și de prima Cameră sesizată. Se apreciază că, prin completarea realizată de Camera Deputaților, a fost afectată și configurația actului normativ, generând o formă deosebită de forma adoptată de Senat. Tot astfel, modificarea efectuată la art.3 din lege schimbă conținutul juridic al reglementării, textul adoptat de Senat având semnificația juridică a unei exproprieri a statului în favoarea unităților administrativ-teritoriale, ceea ce evidențiază o diferență esențială, de conținut juridic și de formă, între textul adoptat de Senat și cel adoptat de Camera Deputaților. Se apreciază că

o situație identică se deduce din analiza art.5 alin.(1) din lege. Astfel, derogării privind scutirea de la plata "taxei pe teren" reglementată în forma Senatului i se atașează, în forma Camerei Deputaților, regimul juridic al "ajutorului de stat", în sensul că taxa menționată ar constitui un ajutor de stat. Or, între acordarea unei scutiri legale de la plata unei taxe pe valoarea unui imobil și aplicarea schemelor de ajutor de stat, pe durată determinată, conform art.107 alin.(1) din Tratatul privind Uniunea Europeană, există diferențe esențiale de conținut juridic între forma art.5 alin.(1) adoptată de Senat și forma aceluiași articol adoptat de Camera Deputaților, ceea ce reclama o nouă analiză a textului normativ de către Camera de reflecție, Senatul. Se invocă aceleași argumente cu referire la modificările efectuate în Camera decizională în privința art.7 și art.10 din lege, arătându-se, totodată, că "diferențele de conținut juridic și de formă adoptate de Senat în raport cu cele adoptate de Camera Deputaților sunt de neînlăturat în privința art.8 din legea supusă controlului de constituționalitate." Ceea ce în forma Senatului reprezintă o normă de trimitere privind aplicarea regimului fiscal prevăzut de art.267 alin.(3) din Legea nr.227/2015 privind Codul fiscal devine, în forma Camerei Deputaților, o normă derogatorie de la aplicarea regimului fiscal prevăzut de același Cod, fără a se indica sursa de finanțare a aplicării derogatorii menționate. Consecința firească a adoptării unei asemenea reglementări direct în Camera decizională este retrimiterăa acestei norme, spre dezbateră și aprobare, în Camera de reflecție. În concluzie, se arată că legea criticată este neconstituțională în ansamblul său, fiind adoptată cu încălcarea principiului bicameralismului.

(2) Încălcarea art.138 alin.(5) din Constituție, referitoare la obligația stabilirii sursei de finanțare pentru orice cheltuială bugetară, cu trimitere, prin jurisprudența invocată, la prevederile art.111 alin.(1) din Constituție, privind informarea Parlamentului

6. Potrivit autorilor sesizării, legea criticată a fost modificată în Camera decizională prin adoptarea de amendamente care au schimbat conținutul juridic al legii în materie fiscală, fără a se indica sursa de finanțare a noii cheltuieli bugetare

deduse din acordarea de facilități la plata unor impozite și taxe. Dispozițiile art.6, 7 și 10 au impact fiscal atât asupra bugetului de stat, cât și asupra bugetelor locale aparținând unităților administrativ-teritoriale. În conformitate cu jurisprudența Curții Constituționale, președintele Comisiei permanente sesizate pentru a redacta raportul asupra propunerii legislative are obligația de a solicita Guvernului României, dar și inițiatorilor proiectului de lege, întocmirea și, ulterior, prezentarea fișei care să arate impactul bugetar al modificărilor legislative preconizate asupra bugetului de stat, precum și indicarea sursei de finanțare a noii cheltuieli bugetare, în temeiul principiului colaborării loiale între instituțiile statului. Această fișă sau alte date privind sursa de finanțare nu au fost solicitate Guvernului nici de către președinții comisiilor permanente sesizate în fond, nici de către inițiatori. La ședința comună a comisiilor sesizate cu întocmirea raportului nu a participat niciun reprezentant al Ministerului Finanțelor Publice. Cu referire la jurisprudența Curții Constituționale în materie (Decizia nr.593 din 14 septembrie 2016, Decizia nr.1056 din 14 noiembrie 2007), se deduce că procedura obligatorie de urmat în situația unei propuneri legislative cu impact asupra bugetului de stat este indicarea, în mod expres, a sursei de finanțare pentru cheltuiala bugetară generată de aceasta. Procedura nu a fost îndeplinită în cadrul procesului legislativ desfășurat în Camera Deputaților. Ca urmare, legea este neconstituțională în ansamblul său, deoarece încalcă prevederile art.138 alin.(5) din Constituție.

Motive de neconstituționalitate intrinsecă

Încălcarea, prin art.2 și art.3 din legea criticată, a dispozițiilor art.1 alin.(5) coroborat cu art.35 din Constituție referitor la dreptul la un mediu sănătos

7. Se apreciază, în acest sens, că instituirea activităților economice cu regim fiscal derogatoriu de la dreptul comun în zonele declarate arii naturale protejate încalcă dreptul fundamental al cetățenilor la un mediu sănătos. Crearea cadrului fiscal derogatoriu și autorizarea activităților economice cu regim special, de exemplu, jocuri de noroc, în ariile naturale protejate, afectează mediul, cunoscut fiind impactul generat de edificarea unor construcții asupra florei și faunei existente,

spre exemplu, în Delta Dunării sau în alte arii naturale protejate prin dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice sau prin Legea nr.82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei Delta Dunării, cu modificările și completările ulterioare. Față de dispozițiile acestor acte normative, orice activitate umană de natură economică este interzisă în zonele care sunt declarate arie naturală protejată, dacă acestea sunt de interes național sau internațional, cu regim de management și conservare al rezervațiilor științifice. În consecință, dispozițiile *per a contrario* reglementate de art.2 și 3 din legea criticată constituie o încălcare a principiului legalității dedus din dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție, având ca rezultat încălcarea dreptului la un mediu sănătos.

8. Pe rolul Curții Constituționale se află și obiecția de neconstituționalitate a Legii privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate, formulată de Președintele României.

9. Sesizarea a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, art.11 alin.(1) lit.A.a) și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.4252 din 24 mai 2019 și constituie obiectul Dosarului nr.1504 A/2019.

10. În motivarea sesizării sunt prezentate deopotrivă critici de neconstituționalitate extrinsecă și intrinsecă, expuse în această ordine în cele ce urmează.

Motive de neconstituționalitate extrinsecă

(1) Susținerile privind încălcarea prevederilor art. 75 alin. (2), respectiv a celor ale art. 147 alin.(4) din Constituție

11. Se arată că propunerea legislativă privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu și de regim juridic special a fost depusă la Senat, ca primă Cameră competentă, spre dezbateri și adoptare, la data de 6 martie 2017. În conformitate cu dispozițiile art.79 din Constituție și ale Legii nr. 73/1993 privind înființarea,

organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, respectiv cu cele ale art. 111 alin.(1) din Constituție, Biroul permanent al Senatului, în ședința din data de 14 martie 2017, a transmis propunerea legislativă menționată, spre avizare, Consiliului Legislativ și Guvernului, în vederea formulării unui punct de vedere, stabilind drept termen până la care să fie transmis avizul Consiliului Legislativ data de 13 aprilie 2017. La data de 15 mai 2017, propunerea legislativă a fost înregistrată cu numărul L.123/2017 și a fost trimisă comisiilor competente, Biroul permanent al Senatului sesizându-le în vederea elaborării avizelor și a raportului, stabilind, totodată, și termenele în care acestea trebuiau întocmite.

12. Potrivit art. 75 alin. (2) din Constituție, *„Prima Cameră sesizată se pronunță în termen de 45 de zile. Pentru coduri și alte legi de complexitate deosebită, termenul este de 60 de zile. În cazul depășirii acestor termene se consideră că proiectele de legi sau propunerile legislative au fost adoptate”*. Astfel, Constituția instituie o prezumție absolută, în virtutea căreia o inițiativă legislativă, chiar dacă nu a fost adoptată de o Cameră, se consideră adoptată prin simpla trecere a timpului. Prezumția se bazează pe o presupusă acceptare tacită a propunerii legislative și pe lipsa obiecțiilor primei Camere sesizate. Termenul de 45 de zile, respectiv de 60 de zile, prevăzut la art.75 alin. (2) din Legea fundamentală, este un termen ce privește raporturile constituționale dintre autoritățile publice. La împlinirea acestui termen, dreptul și, totodată obligația primei Camere competente să dezbată o inițiativă legislativă încetează, legea considerându-se adoptată în forma depusă de inițiator. Ca efect al împlinirii acestui termen, se naște dreptul Camerei decizionale de a se pronunța asupra inițiativei adoptate în condițiile art. 75 alin. (2) și de a decide definitiv. De asemenea, împlinirea acestui termen are drept consecință imposibilitatea membrilor primei Camere competente de a mai formula amendamente, dincolo de acest interval de timp stabilit de Constituție propunerile parlamentarilor sau ale comisiilor nemaifiind admisibile. Aceași este și consecința pentru Guvern, care, dincolo de acest termen, nu mai poate formula și depune amendamente cu privire la legea respectivă în cadrul primei Camere sesizate, nu mai

poate solicita dezbaterea acesteia în procedură de urgență sau înscrierea ei cu prioritate pe ordinea de zi, toate aceste drepturi putând fi exercitate de Guvern doar în cadrul Camerei decizionale. Se face referire la Decizia Curții Constituționale nr. 646 din 16 octombrie 2018, par. 80, în privința momentului de la care începe să curgă termenul de adoptare tacită, precum și la dispozițiile art.118 din Regulamentul Senatului, potrivit cărora *„Pentru propunerile legislative termenele de legiferare curg de la data înregistrării acestora la Biroul permanent, însoțite de avizele necesare”*. Așadar, având în vedere aceste dispoziții și jurisprudența Curții Constituționale mai sus menționată, termenul de adoptare tacită a propunerii legislative privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu și de regim juridic special a început să curgă la data de 15 mai 2017.

13. Se mai arată că, potrivit art. 93 alin. (3), (7) și (8) din Regulamentul Senatului, *„(3) Senatul, ca primă Cameră sesizată, se pronunță asupra proiectelor de lege și propunerilor legislative cu care este sesizat, în termen de 45 de zile de la data prezentării acestora în Biroul permanent. Pentru coduri și alte legi de complexitate deosebită, termenul este de 60 de zile de la data prezentării în Biroul permanent; (...) (7) În cazul depășirii termenelor prevăzute la alin. (3), proiectul de lege sau propunerea legislativă se consideră că a fost adoptată și se înaintează Camerei Deputaților, care va decide definitiv; (8) Termenele prevăzute la alin. (3) și (5) se calculează potrivit art. 118”*. Art. 118 din Regulamentul Senatului prevede faptul că *„Pentru propunerile legislative termenele de legiferare curg de la data înregistrării acestora la Biroul permanent, însoțite de avizele necesare”*, iar art. 119 din același act, în forma de la data parcurgerii procedurii legislative de la nivelul Senatului în privința acestei propuneri legislative, prevedea faptul că *„Pentru termenele procedurale ale procesului legislativ se iau în calcul numai zilele în care Senatul lucrează în plen sau în comisii permanente”*. Faptul că prin Hotărârea Senatului nr.5/2019 a fost modificat art. 119 din Regulamentul Senatului, stabilindu-se că *„Termenele procedurale ale procesului legislativ se calculează pe zile calendaristice”*, nu prezintă relevanță în situația de față, întrucât la acel moment

(în data de 15 mai 2017, momentul la care a început să curgă termenul de adoptare tacită) era aplicabilă forma anterioară a art. 119, mai sus menționată.

14. În aceste condiții, din analiza calendarului de lucru al Senatului, luând în considerare zilele în care Senatul a lucrat în plen sau în comisii permanente, începând cu data de 15 mai 2017 și ținând cont de jurisprudența Curții Constituționale, termenul de adoptare tacită de 45 de zile se împlinea în data de 19 septembrie 2017. Din fișa parcursului legislativ al legii criticate la prima Cameră sesizată rezultă că, la data de 18 septembrie 2017 (cu o zi înainte de expirarea termenului de 45 de zile), plenul Senatului a aprobat prelungirea la 60 de zile a termenului de dezbatere a propunerii legislative. Termenul astfel prelungit, se împlinea la data de 18 octombrie 2017. Or, propunerea legislativă a fost adoptată de Senat în data de 6 noiembrie 2017, la aproape 6 luni de la înregistrarea sa însoțită de avizul Consiliului Legislativ, moment de la care a început să curgă termenul constituțional de 60 de zile. Se precizează și că inițiativa legislativă dedusă controlului de constituționalitate se afla la Senat într-o procedură obișnuită de adoptare, aceasta nefiind elaborată de o comisie specială, ipoteză în care modul de calcul al termenelor constituționale prevăzute la art. 75 alin. (2) ar fi fost susceptibil, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, și de aplicarea altor reguli (Decizia nr. 650 din 25 octombrie 2018).

15. Potrivit stenogramei ședinței plenului Senatului din data de 6 noiembrie 2017, nu există nicio referire la împlinirea termenului de adoptare tacită, raportul comun al comisiilor fiind adoptat cu 64 de voturi pentru, 27 de voturi împotriva și 7 abțineri, iar propunerea legislativă, cu 65 de voturi pentru, 28 de voturi împotriva și 6 abțineri. Or, prin continuarea procedurii parlamentare după data de 18 octombrie 2017 și prin adoptarea legii de către Senat în calitate de primă Cameră competentă, în data de 6 noiembrie 2017, într-o altă formă decât cea a inițiatorului, legea criticată a fost adoptată de Senat cu încălcarea dispozițiilor art. 75 alin. (2) coroborate cu cele ale art. 61 alin. (2) din Constituție.

16. În consecință, adoptarea legii de către Senat, ca primă Cameră competentă, în ședința din data de 6 noiembrie 2017, s-a realizat cu încălcarea prevederilor art. 75 alin. (2), fiind dezbătută și adoptată cu depășirea termenului constituțional de 60 de zile stabilit pentru prima Cameră sesizată. Procedând în acest mod, dezbaterile și adoptarea de către Senat a legii criticate în ședința din 6 noiembrie 2017 echivalează și cu încălcarea jurisprudenței Curții Constituționale și, implicit, a prevederilor art.147 alin. (4) din Legea fundamentală.

(2) Susținerile privind încălcarea dispozițiilor art. 141 și ale art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție, determinată de lipsa avizului Consiliului Economic și Social

17. În forma depusă de inițiatori, legea supusă controlului de constituționalitate viza instituirea unui regim fiscal derogatoriu aplicabil unei anumite categorii de terenuri, construcțiilor edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate, în scopul dezvoltării activităților economice, creării de locuri de muncă și creșterii veniturilor bugetare. Categoriile de terenuri vizate sunt insule, grinduri și alte suprafețe de uscat, cu potențial de exploatare economică, rezultate prin acțiuni sau modificări naturale ale teritoriului ori prin lucrări de amenajare hidrotehnică, iar activitățile economice ce se pot autoriza pe aceste terenuri sunt cele de producție de energie regenerabilă, turism, agrement, alimentație publică, comerț cu amănuntul, jocuri de noroc, precum și cele de servicii conexe acestora. Față de obiectul de reglementare al propunerii legislative, aceasta ar fi trebuit să fie avizată de către Consiliul Economic și Social în conformitate cu prevederile art. 141 din Constituție raportate la cele ale art. 2 alin. (1) și alin. (2) lit. a), b) și e) coroborate cu cele ale art. 5 din Legea nr.248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social.

18. Analizând parcursul legislativ al propunerii legislative privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu și de regim juridic special se poate constata că

legea criticată nu a fost supusă avizării Consiliului Economic și Social nici în cadrul dezbaterilor de la Senat și nici în cadrul dezbaterilor de la Camera Deputaților. Or, față de obiectul de reglementare al propunerii legislative, precum și de intenția inițiatorilor, astfel cum a fost aceasta motivată prin expunerea de motive depusă la prima Cameră competentă, în raport cu dispozițiile art. 141 din Constituție și ale art. 2 alin. (1) și alin. (2) lit. a), b) și lit. e) coroborate cu cele ale art. 5 din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, rezultă că solicitarea avizului Consiliului Economic și Social cu privire la această lege era obligatorie. În concluzie, și față de jurisprudența Curții Constituționale în materie (de exemplu Decizia nr. 128 din 6 martie 2019 și Decizia nr.139 din 13 martie 2019) omisiunea Parlamentului de a solicita acest aviz contravine dispozițiilor art. 141 și ale art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție.

Motive de neconstituționalitate intrinsecă

(1) Susținerile potrivit cărora articolul 2 din Legea privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate contravine dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție

19. Astfel, potrivit art. 2 din legea criticată: „*Terenurile proprietate publică sau privată care fac obiectul prezentei legi sunt: insule, grinduri și alte suprafețe de uscat, cu potențial de exploatare economică, rezultate prin acțiuni sau modificări naturale ale teritoriului ori prin lucrări de amenajare hidrotehnică.*” Însă, atât aceste terenuri prin natura lor, cât și lucrările de amenajare hidrotehnică implică proximitate față de ape și mediul acvatic. Din această perspectivă, sunt incidente dispozițiile art. 1 alin. (4) din Legea apelor nr. 107/1996, conform căroră „*apele, malurile și albiile acestora, indiferent de persoana fizică sau juridică care le administrează, sunt supuse dispozițiilor prezentei legi, precum și prevederilor din convențiile internaționale la care România este parte*”. Totodată, potrivit pct. 5 din

anexa nr. 1 la Legea nr. 107/1996, albia minoră este definită ca reprezentând acea „suprafață de teren ocupată permanent sau temporar de apă, care asigură curgerea nestingerită, din mal în mal, a apelor la niveluri obișnuite, inclusiv insulele (s.n.) create prin curgerea naturală a apelor”.

20. Stimularea prin orice mijloace a dezvoltării de activități economice în zone supuse unui regim special, în mod necesar, trebuie realizată doar ulterior verificării compatibilității scopului economic cu scopul instituirii regimul special. Or, în situația regimului special stabilit prin Legea apelor nr. 107/1996, care dispune cu privire la gestionarea unor resurse strategice, a unor riscuri de mediu și a unor riscuri la adresa sănătății, proprietății și vieții persoanelor, prioritatea obiectivului privind siguranța în raport cu obiectivul economic este evidentă. De altfel, deși prin legea criticată sunt instituite măsuri cu privire la terenuri și lucrările de amenajare hidrotehnică, din parcursul legislativ al acestei legi rezultă că autoritatea publică centrală din domeniul apelor nu a fost consultată. Din această perspectivă, se consideră că norma este neclară, iar prin lipsa oricărei mențiuni cu privire la respectarea regimului juridic al apelor (inclusiv a altor suprafețe de uscat, a albiilor minore ce includ insulele, precum și a lucrărilor hidrotehnice), astfel cum este acesta instituit și protejat prin Legea nr. 107/1996, dispozițiile menționate din legea criticată sunt și lipsite de predictibilitate, fiind încălcate dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție.

(2) Susținerile potrivit cărora articolul 7 din Legea privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate contravine dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție.

21. Potrivit art. 7 din legea criticată: „Pentru activitățile economice autorizate în condițiile legii, nu sunt aplicabile dispozițiile art. 18 din Legea nr. 227/2015, cu modificările și completările ulterioare, cu respectarea legislației în materia

ajutorului de stat.” La art. 18 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, intitulat „Regimul special pentru contribuabilii care desfășoară activități de natura barurilor de noapte, cluburilor de noapte, discotecilor, cazinourilor”, se prevede: „Contribuabilii care desfășoară activități de natura barurilor de noapte, cluburilor de noapte, discotecilor sau cazinourilor, inclusiv persoanele juridice care realizează aceste venituri în baza unui contract de asociere, și în cazul cărora impozitul pe profit datorat pentru activitățile prevăzute în acest articol este mai mic decât 5% din veniturile respective, sunt obligați la plata impozitului în cotă de 5% aplicat acestor venituri înregistrate.”

22. Se susține că norma de la art. 7 este neclară, întrucât, pe de o parte, deși nu face trimitere la art. 6, este evident că se referă la toate activitățile economice descrise la art. 6. La art. 6 se prevede că *„Activitățile economice ce se pot autoriza pe terenurile menționate la art. 2 sunt cele de producție de energie regenerabilă, turism, agrement, alimentație publică, comerț cu amănuntul, jocuri de noroc, precum și cele de servicii conexe acestora.”* Cu toate acestea, legiuitorul prevede că tuturor acestor activități economice nu le este aplicabil regimul special pentru contribuabilii care desfășoară activități de natura barurilor de noapte, cluburilor de noapte, discotecilor, cazinourilor, regim care oricum nu era aplicabil activităților de producție de energie regenerabilă, turism, agrement, alimentație publică, comerț cu amănuntul, și nici celor de servicii conexe acestora.

(3) Susținerile potrivit cărora articolul 8 și articolul 11 din Legea privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate contravine dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție, cu consecința încălcării și a dispozițiilor art. 148 alin. (2) prin raportare la norma de referință reprezentată de art. 135 alin. (2) lit. a) din Legea fundamentală.

23. Potrivit art. 8 din legea supusă controlului de constituționalitate: „ (1) În privința taxei pe valoarea adăugată, prin derogare de la prevederile art. 291 alin. (1) și (2) din Legea nr. 227/2015, cu modificările și completările ulterioare, se aplică cota redusă de TVA de 5% asupra bazei de impozitare pentru următoarele livrări de bunuri și servicii: 1. serviciile de alimentare cu apă și de canalizare; 2. transportul de persoane și al bagajelor acestora; 3. prestarea de servicii furnizate pentru curățarea străzilor, colectarea și tratarea deșeurilor menajere, altele decât cele prestate de instituțiile publice; 4. livrarea de gaze naturale, electricitate sau de energie pentru încălzirea urbană. (2) Prevederile alin. (1) pct. 4 se aplică începând cu data de 1 a lunii următoare datei consultării Comitetului pentru TVA din cadrul Comisiei Europene. Ministerul Finanțelor Publice va publica pe site-ul său oficial www.mfinante.ro data consultării. (3) Celelalte activități economice autorizate și desfășurate pe terenurile menționate la art. 2 se supun prevederilor Legii nr. 227/2015, cu modificările și completările ulterioare.” Totodată, potrivit art. 11 din legea criticată: „În limitele competențelor legale, autoritățile publice locale pot adopta măsuri administrative, scutiri și alte facilități, cu caracter temporar sau permanent, care să contribuie la stimularea investițiilor și a dezvoltării activităților economice, în condițiile prezentei legi.”

24. Aceste două articole instituie măsuri susceptibile de a constitui ajutor de stat și pot fi acordate numai cu respectarea prevederilor naționale și europene în domeniul ajutorului de stat [art. 106-109 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului de stabilire a normelor de aplicare a art. 93 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, nr. 83 din 27 martie 1999, cu modificările și completările ulterioare, precum și Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2014]. Se consideră că lipsa unor mențiuni exprese referitoare la respectarea legislației în materia ajutorului de stat în conținutul normativ al art. 8 și al art. 11 din legea criticată (așa cum s-a procedat în cazul art. 5, art. 7 și art. 10 din aceeași lege) contravine dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție, cu consecința

încălcării și a dispozițiilor art. 148 alin. (2) prin raportare la norma de referință reprezentată de art. 135 alin. (2) lit. a) din Legea Fundamentală.

25. În materia ajutorului de stat, art. 25 din Legea concurenței nr. 21/1996 stipulează pentru Consiliul Concurenței o competență specială la alin. (1) lit. ș), respectiv aceea de a asigura *„aplicarea prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2014 privind procedurile naționale în domeniul ajutorului de stat, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 20/2015, cu modificările ulterioare, precum și aplicarea prevederilor Legii nr. 11/1991 privind combaterea concurenței neloiale, cu modificările și completările ulterioare.”* Totodată, potrivit art. 25 alin. (1) lit. l) și alin. (3) din Legea concurenței nr. 21/1996: *„Consiliul Concurenței are următoarele atribuții: (...) l) emite avize sau puncte de vedere pentru proiectele de acte normative, proiectele de documente de politici publice, care pot avea impact anticoncurențial, și poate recomanda modificarea acestora; (...) (3) În aplicarea alin. (1) lit. l), autoritățile și instituțiile administrației publice centrale și locale au obligația să solicite avize sau puncte de vedere atunci când inițiază proiecte de acte normative, proiecte de documente de politici publice, care pot avea impact anticoncurențial. Observațiile și propunerile formulate în avizul sau punctul de vedere al Consiliului Concurenței vor fi avute în vedere la definitivarea proiectului de act normativ, respectiv a proiectului de documente de politici publice.”*

26. Față de dispozițiile art. 5, art. 7 și art. 10 din legea criticată, ce trimit în mod expres la materia ajutorului de stat, sunt incidente dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2014 privind procedurile naționale în domeniul ajutorului de stat, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996, care la art. 6 alin. (2) prevede: *„(2) Consiliul Concurenței acordă asistență de specialitate în domeniul ajutorului de stat autorităților, altor furnizori și beneficiarilor de ajutor de stat, pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor asumate*

de România în acest domeniu, în calitate de stat membru al Uniunii Europene, inclusiv în cadrul procesului de elaborare a actelor normative sau administrative prin care se instituie măsuri de natura ajutorului de stat/de minimis.” Totodată, potrivit art. 7 alin. (6) din același act normativ, Consiliul Concurenței emite un aviz privind conformitatea, corectitudinea și îndeplinirea obligațiilor prevăzute de legislația europeană în domeniul ajutorului de stat. La data de 22 aprilie 2019, sub nr. 4500, Consiliul Concurenței a emis opinia referitoare la incidența reglementărilor din domeniul ajutorului de stat în cazul unora dintre prevederile legii criticate, printre care și art.8 și art. 11. Se apreciază că, în adoptarea legii criticate, Parlamentul a ignorat dispozițiile art. 25 alin.(3) din Legea nr. 21/1996 - normă imperativă ce instituie un caracter conform pentru avizul Consiliului Concurenței prin faptul că stipulează expres că „observațiile și propunerile formulate în avizul sau punctul de vedere al Consiliului Concurenței vor fi avute în vedere la definitivarea proiectului de act normativ” - în ceea ce privește art. 8 și art. 11 din legea criticată. Această omisiune contravine, la rândul său, art. 1 alin. (5) din Constituție.

27. În considerarea argumentelor expuse, se solicită admiterea sesizării de neconstituționalitate și constatarea neconstituționalității Legii privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate, în ansamblul său.

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

29. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis punctul său de vedere în Dosarul nr. 1107 A/2019, cu Adresa nr.2/4057 din 14 mai 2019, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.3854 din 14 mai 2019, prin care apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

30. Se arată, în acest sens, că obiectul de reglementare al legii deduse controlului de constituționalitate îl constituie instituirea unui regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor categorii de terenuri, construcții edificate pe acestea, precum și unor activități economice autorizate, cu scopul explicit – potrivit expunerii de motive – de a crea un cadru legal stimulatîv pentru dezvoltarea unor activități economice pe anumite terenuri cu un anumit specific, în vederea stimulării inițiativelor de afaceri care generează taxe și impozite atât la bugetul local, cât și la cel național, creează de locuri de muncă, valorifică potențialul economic al acestor suprafețe care acum nu produc nimic și sunt lăsate în paragină. Legea are în vedere acele suprafețe de teren existente în zona bazinelor hidrologice, rezultate fie prin efectul acțiunii naturale a apei și a solului, fie prin efectul unor lucrări de amenajări hidrotehnice și care se constituie în insule, grinduri și alte astfel de suprafețe de teren. Potrivit inițiatorului propunerii legislative, principala țintă o reprezintă activitățile de producere de energie regenerabilă, de turism, de agrement, de alimentație publică, comerț, jocuri de noroc, precum și serviciile conexe acestora; beneficiul public este cel care justifică reglementarea acestui regim fiscal derogatoriu de la cadrul general al taxelor și impozitelor.

31. Cu referire la motivele de neconstituționalitate extrinsecă se apreciază că nu pot fi reținute întrucât, potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, spre exemplu Decizia nr. 62 din 13 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 373 din 2 mai 2018, în analiza respectării acestui principiu „trebuie avut în vedere: (a) scopul inițial al legii, în sensul de voință politică a autorilor propunerii legislative sau de filosofie, de concepție originară a actului normativ; (b) dacă există deosebiri majore, substanțiale, de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului; (c) dacă există o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului”. În același sens statuează și Deciziile Curții Constituționale nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009, nr. 413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul

Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010, și nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 905 din 20 decembrie 2011. Numai întrunirea cumulativă a acestor cerințe este de natură a afecta principiul constituțional care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând Camera decizională pe o poziție privilegiată, cu eliminarea, în fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ.

32. Pe de altă parte, Curtea a reținut, de exemplu, prin Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012, că aplicarea acestui principiu nu poate avea ca efect deturnarea rolului de Cameră de reflecție a primei Camere sesizate [...] în sensul că aceasta ar fi Camera care ar fixa în mod definitiv conținutul proiectului sau al propunerii legislative (și, practic, conținutul normativ al viitoarei legi), ceea ce are drept consecință faptul că cea de-a doua Cameră, Camera decizională, nu va avea posibilitatea să modifice ori să completeze proiectul de lege adoptat de Camera de reflecție, ci doar posibilitatea de a o aproba sau de a o respinge. Se statuează astfel că principiul bicameralismului presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima poziția cu privire la obiectul de reglementare în procesul de adoptarea a legilor. Prin urmare, lipsirea Camerei decizionale de competența de a modifica sau completa proiectul de lege adoptat de Camera de reflecție, deci de a contribui activ la procesul de elaborare a legilor, ar echivala cu limitarea rolului său constituțional și cu acordarea unui rol preponderent Camerei de reflecție în raport cu cea decizională, aceasta din urmă putându-și exprima, prin vot, doar poziția cu privire la proiectul de lege adoptat de Camera de reflecție, ceea ce este de neconceput.

33. Pornind de la cele arătate, respectiv de la premisa că legea este rezultatul aportului specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, și din analiza comparativă a conținutului normativ al proiectului de Lege privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități autorizate adoptat în prima Cameră sesizată (Senatul), respectiv

cel al proiectului de lege/legea adoptat/adoptată de Camera decizională (Camera Deputaților), se apreciază că modificările aduse de Camera decizională nu se circumscriu criteriilor esențiale stabilite de Curtea Constituțională pentru determinarea cazurilor în care prin procedura legislativă se încalcă principiul bicameralismului. Dimpotrivă, prin amendamentele adoptate la Camera decizională se aduce un plus de rigoare normativă și se clarifică anumite aspecte ale obiectului de reglementare, cu respectarea configurației inițiativei și a finalității urmărite de inițiator.

34. Referitor la pretinsa încălcare a dispozițiilor art. 138 alin. (5) din Constituție, potrivit căroră nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare, se apreciază că nu poate fi reținută, întrucât, astfel cum se poate observa din compararea prevederilor respective adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, art. 6 este nemodificat față de forma Senatului, art. 7 are o completare nesemnificativă sub aspectul conținutului juridic al legii în materie fiscală și care nu are impact asupra bugetului de stat/bugetelor locale, iar prevederile art.10, de asemenea, sunt completate față de forma adoptată de Senat cu aceeași prevedere, nesemnificativă sub aspectul impactului asupra bugetului de stat/bugetelor locale. Atât la art. 7, cât și la art. 10, textul adoptat de Senat a fost completat de Camera Deputaților cu mențiunea cu respectarea legislației în materia ajutorului de stat, ceea ce nu este de natură a încălca nici principiul bicameralismului, nici dispozițiile art. 138 alin. (5) din Constituție cu privire la necesitatea stabilirii sursei de finanțare la aprobarea unor cheltuieli bugetare. Prin instituirea unui regim fiscal derogatoriu, cu respectarea legii în materia ajutorului de stat, nu este incidentă ipoteza avută în vedere de dispozițiile art. 138 alin. (5) din Constituție, aceea a aprobării unor cheltuieli bugetare. Activitățile economice respective nu sunt înființate; numai după autorizarea lor, în condițiile legii, vor exista venituri la bugetul de stat, respectiv la bugetele locale, precum și cheltuieli din bugetul de stat/bugetele locale, după caz. Se precizează că, la acest moment, al creării cadrului legal în vederea autorizării unor viitoare activități economice, care urmează să

beneficieze de un regim fiscal special, cu respectarea legii în materia ajutorului de stat, este imposibil a se prevedea cu certitudine unde vor fi autorizate aceste activități, care și câte astfel de activități vor fi autorizate, precum și toate celelalte elemente necesare întocmirii, în mod legal, a fișei financiare, respectiv a informării pe care Guvernul să o poată fundamenta, potrivit dispozițiilor art. 111 alin. (1) din Constituție.

35. Analizând, în continuare, motivele de neconstituționalitate intrinsecă, se apreciază că nu sunt întemeiate. La alin.(2) al articolului 4 din legea care face obiectul prezentei sesizări de neconstituționalitate, se prevede în mod expres că: „Dispozițiile prezentei legi nu se aplică terenurilor prevăzute de Legea nr.82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei «Delta Dunării», cu modificările și completările ulterioare, precum și terenurilor care au un regim de arie naturală protejată.” Prin urmare, contrar celor susținute de autorii sesizării, potrivit prevederilor exprese ale alin. (2) al art. 4 din lege, activitățile economice prevăzute a se desfășura pe terenurile care fac obiectul legii nu pot fi autorizate în ariile naturale protejate, astfel cum acestea sunt reglementate de actele normative în vigoare.

36. Având în vedere considerentele prezentate, se apreciază că sesizarea de neconstituționalitate este neîntemeiată, iar, pe cale de consecință, se propune respingerea acesteia.

37. **Președintele Senatului** a transmis punctul său de vedere în Dosarul nr. 1504 A/2019, cu adresa nr. I 1415 din 28 mai 2019, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.4334 din 29 mai 2019, prin care apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

38. Referitor la motivele de neconstituționalitate extrinsecă, în ceea ce privește susținerile vizând nerespectarea termenelor de adoptarea tacită a legii, se arată că Președintele României a ajuns la această concluzie calculând termenul de 60 de zile calendaristice începând cu data de 15 mai 2017, fără a lua în considerare că din acest calcul ar fi trebuit să elimine numărul de zile în care Senatul nu a lucrat nici în plen, nici în comisiile permanente. Or, în opinia exprimată în punctul de vedere, au fost

luate în considerare în acest calcul și zilele în care senatorii au lucrat în circumscripții electorale: 5 iunie 2017 (sărbătoare religioasă), 11 septembrie 2017 (deschiderea anului școlar 2017-2018), 2 octombrie 2017 (deschiderea anului universitar), 9 octombrie 2017. Se apreciază că, în condițiile în care dispozițiile art.119 din Regulamentul Senatului prevedeau în anul 2017 că pentru calcularea termenelor procedurale se luau în calcul numai zilele în care această cameră a Parlamentului lucra în plen sau în comisii permanente, termenul constituțional de 60 de zile invocat a început să curgă la 15 mai 2017 și s-a împlinit la 6 noiembrie 2017, ziua în care Senatul a adoptat legea criticată. Prin urmare, Senatul a respectat întocmai termenul constituțional de adoptare a legii.

39. Referitor la lipsa avizului Consiliului Economic și Social, se invocă jurisprudența Curții Constituționale în care s-a statuat că lipsa acestui aviz nu afectează constituționalitatea legii asupra căreia nu a fost dat avizul (Decizia nr.383 din 23 martie 2011). Se mai arată că art.141 din Constituție nu prevede competența Consiliului Economic și Social de a emite avize de specialitate pentru dezbaterea și adoptarea legilor din domeniul de activitate al Consiliului, sens în care se invocă și jurisprudența Curții Constituționale, respectiv Decizia nr.83 din 15 ianuarie 2009.

40. Cu privire la motivele de neconstituționalitate intrinsecă, se arată, de asemenea, că nu pot fi reținute. Astfel, referitor la potențialul conflict de reglementare cu Legea nr.107/1996, se apreciază că este doar aparent. Cele două acte normative reglementează materii diferite, fiecare având domeniul său de intervenție normativă. Singurul punct comun al celor două legi îl constituie faptul că raporturile sociale reglementate de acestea au legătură cu mediul acvatic sau cu terenuri din vecinătatea acestuia.

41. Se mai arată că obiecția de neconstituționalitate se referă doar la faptul că Parlamentul nu a consultat autoritatea publică centrală din domeniul apelor pe parcursul procedurii legislative, în legătură cu conținutul actului normativ criticat. Or, nici Constituția, nici Legea nr.107/1996 nu prevăd obligația Parlamentului de a

recurge la o astfel de procedură de consultare, astfel că formularea obiecției nu are niciun temei legal. Nimic nu împiedică aplicarea, pe spațiile care fac obiectul legii criticate, a dispozițiilor prevăzute de Legea nr.107/1996, între cele două acte normative nefiind niciun conflict de reglementare.

42. Referitor la pretinsa neclaritate a art.7 din lege, se solicită Curții Constituționale să țină seama de faptul că Parlamentul are competența suverană de a stabili regimuri juridice derogatorii de la reglementări juridice stabilite anterior. În plus, norma criticată face expres trimitere la ”activitățile economice autorizate în condițiile legii”, iar acestea sunt menționate clar în art.6 din aceeași lege.

43. Cât privește acordarea facilităților fiscale pe care semnatarul sesizării le consideră susceptibile de a constitui ajutor de stat, ipoteză în care devin incidente reglementările naționale și europene în materie, se apreciază că prin obiecția de neconstituționalitate se ridică o problemă de interpretare a textului constituțional, fără nicio relevanță constituțională.

44. Se conchide în sensul că analiza obiecțiilor de neconstituționalitate intrinsecă arată că, de fapt, criticile aduse legii în cauză sunt probleme de oportunitate, pe care autorul sesizării le putea semnala Parlamentului prin procedura prevăzută în art.77 alin.(2) din Constituție. În opinia Președintelui Senatului, ”convertirea repetată frecvent de Președintele României a unor obiecții de oportunitate legislativă aduse legilor adoptate de Parlament, în critici deduse controlului de constituționalitate, este o dovadă că Președintele Republicii nu respectă pe deplin principiul constituțional al cooperării instituționale loiale între autoritățile publice.”

45. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis punctul său de vedere în Dosarul nr. 1504 A/2019, cu Adresa nr. 2/4459 din 30 mai 2019, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.4396 din 30 mai 2019, prin care apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

46. Referitor la motivele de neconstituționalitate extrinsecă arată că nu pot fi reținute. Astfel, în cea ce privește termenul de adoptare a legii în prima Cameră sesizată, arată mai întâi dispozițiile constituționale și regulamentare incidente, subliniind că pentru termenele procedurale ale procesului legislativ se iau în calcul numai zilele în care Senatul lucrează în plen sau în comisiile permanente. În continuare, socotind aceste zile din lunile mai, iunie, septembrie, octombrie și noiembrie, se ajunge la concluzia că termenul de adoptare tacită în cauză s-ar fi împlinit la data de 8 noiembrie 2017, iar proiectul de lege a fost adoptat de Senat la data de 6 noiembrie 2017, așadar în cadrul termenului constituțional de 60 de zile.

47. Cât privește al doilea motiv de neconstituționalitate extrinsecă, vizând lipsa avizului Consiliului Economic și Social, se arată că acest aviz nu era necesar în cauză, deoarece prin măsurile derogatorii instituite de legea criticată nu se reglementează politici economice, politici financiare și fiscale și nici măsuri privind protecția consumatorului sau concurența loială. Se apreciază că reglementarea unor măsuri care derogă de la regimul fiscal al taxelor și impozitelor deja reglementat nu impune solicitarea avizului Consiliului Economic și Social la dezbaterea acestui proiect de lege în cele două camere ale Parlamentului.

48. Referitor la motivele de neconstituționalitate intrinsecă se apreciază, de asemenea, că nu pot fi reținute. Se arată, în acest sens, că textele criticate sunt clare și predictibile. Astfel, deși art.2 nu prevede în mod expres obligația respectării prevederilor Legii nr.107/1996, ulterior, la momentul identificării terenurilor prevăzute la art.2 în vederea îndeplinirii procedurii prevăzute de Legea nr.213/1998, potrivit art.3 din legea criticată, și cu ocazia autorizării activităților economice ce urmează a se desfășura pe aceste terenuri, aceste proceduri și autorizări se vor face cu respectarea cadrului legal în vigoare, specific domeniului de activitate, nefiind prevăzută în legea criticată nicio derogare de la aceste prevederi.

49. Cât privește art.7 din lege, se arată că, deși nu prevede expres, este clar că textul art.7 se referă doar la jocurile de noroc- astfel cum sunt reglementate de

art.9 din aceeași lege, și nu la toate activitățile prevăzute la art.6 din legea criticată. Prin urmare, contrar susținerilor autorului sesizării, din economia reglementării rezultă fără niciun dubiu că textul criticat nu se referă la toate activitățile prevăzute la art.6 din legea criticată pentru neconstituționalitate, ci doar la jocurile de noroc.

50. În ceea ce privește art.8 și 11 din lege, criticate, de asemenea, de autorul sesizării, se apreciază că sunt conforme dispozițiilor constituționale. Potrivit prevederilor art.108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (*TFUE*), certitudinea juridică în ceea ce privește caracterul de ajutor de stat al unei măsuri de sprijin este dată de Comisia Europeană prin decizie și/sau de către instanțele naționale sau europene. Se mai arată și că, potrivit art.107 alin.(3) TFUE, pot fi considerate compatibile cu piața internă ajutoarele destinate să favorizeze dezvoltarea economică a regiunilor în care nivelul de trai este anormal de scăzut sau în care există un grad de ocupare a forței de muncă extrem de scăzut, ajutoarele destinate să remedieze perturbări grave ale economiei unui stat membru, să faciliteze dezvoltarea anumitor activități sau a anumitor regiuni economice, în cazul în care acestea nu modifică în mod nefavorabil condițiile schimburilor comerciale într-o măsură care contravine interesului comun. Invocându-se în acest sens expunerea de motive a legii criticate, în care este explicată rațiunea reglementării, se consideră că lipsa unor mențiuni exprese referitoare la respectarea legislației în materia ajutorului de stat în conținutul normativ al art.8 și 11 din legea criticată nu contravine dispozițiilor constituționale invocate.

51. **Guvernul** nu a transmis Curții Constituționale punctul său de vedere.

52. La termenul de judecată stabilit pentru data de 22 mai 2019, Curtea a amânat dezbaterile pentru 28 mai 2019 când, având în vedere cererea de întrerupere a deliberărilor pentru o mai bună studiere a problemelor ce formează obiectul cauzei, Curtea a amânat pronunțarea pentru 6 iunie 2019. La această dată, având în vedere obiectul sesizărilor de neconstituționalitate, în temeiul art.139 din Codul de procedură civilă, coroborat cu art.14 din Legea nr.47/1992, Curtea a dispus

conexarea Dosarului nr.1022 A/2019 la Dosarul nr.715A/2019, care a fost primul înregistrat, și a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

examinând obiecțiile de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Senatului și al Camerei Deputaților, rapoartele întocmite de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

53. Curtea a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, art.10, art.15 și art.18 din Legea nr.47/1992, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

54. Astfel, sesizarea ce formează obiectul Dosarului nr.1107 A/2019 a fost formulată de un număr de 89 de deputați aparținând grupurilor parlamentare ale Partidului Național Liberal și Uniunii Salvați România, titulari ai dreptului de sesizare a Curții Constituționale, în conformitate cu prevederile art.146 lit.a) din Constituție, fiind un număr de cel puțin 50 de deputați. Sesizarea ce formează obiectul Dosarului nr.1504 A/2019 a fost formulată de Președintele României, titular al dreptului de sesizare a Curții Constituționale, în conformitate cu prevederile art.146 lit.a) din Constituție. Obiectul sesizărilor se încadrează în competența Curții, delimitată de textele mai sus menționate, acesta vizând Legea privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate, adoptată de Parlament, dar nepromulgată. În ceea ce privește termenul de sesizare, se constată că, potrivit fișelor legislative, legea criticată a fost adoptată în data de 16 aprilie 2019 de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, în data de 24 aprilie 2019 a fost depusă la secretarul general al Camerei pentru exercitarea dreptului de sesizare a Curții Constituționale, iar la data de 6 mai 2019 a fost trimisă la promulgare. În data de 25 aprilie 2019 a fost înregistrată la Curtea Constituțională sesizarea de

neconstituționalitate formulată de deputați, iar în data de 24 mai 2019 a fost înregistrată sesizarea Președintelui României, așadar în cadrul termenului stabilit de art.77 alin.(1) din Constituție. Rezultă că sesizarea este admisibilă sub toate cele trei aspecte ce privesc legalitatea sesizării.

55. Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie Legea privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate.

56. Dispozițiile constituționale invocate în sesizarea deputaților sunt cuprinse în art.1 alin.(5), potrivit căruia *”În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”*, art.35 - *Dreptul la un mediu sănătos*, art. 61 – *Rolul și structura (Parlamentului)* și art.138 alin.(5), referitor la obligația stabilirii sursei de finanțare pentru orice cheltuială bugetară. Dispozițiile constituționale invocate în sesizarea Președintelui României sunt cuprinse în art.1 alin.(3) și (5) referitoare la statul de drept și principiul legalității, art.75 alin.(2) referitor la termenul de adoptare a legilor în prima Cameră sesizată, art.135 alin.(2) care consacră obligațiile statului în cadrul economiei de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență, art.141 privind Consiliul Economic și Social, art.148 alin.(2) care consacră raporturile juridice între ordinea juridică națională și cea supranațională a Uniunii Europene și art.147 alin.(4) care consacră caracterul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale.

57. Examinând criticile de neconstituționalitate formulate, Curtea constată că au fost enunțate deopotrivă critici de neconstituționalitate extrinsecă și de neconstituționalitate intrinsecă, pe care urmează să le analizeze în această ordine, respectând cronologia sesizărilor.

Motive de neconstituționalitate extrinsecă

(1) Susținerile privind încălcarea prevederilor art.61 alin.(2) din Constituție referitor la principiul bicameralismului

58. Examinarea acestor susțineri presupune analiza parcursului legislativ al legii criticate și compararea formelor pe care aceasta le-a avut de la momentul inițierii și până la momentul adoptării.

Parcursul legislativ al legii criticate

59. Potrivit fișelor legislative disponibile pe paginile de internet ale Senatului și, respectiv, Camerei Deputaților, propunerea legislativă intitulată *”Lege privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu și de regim juridic special”*, inițiată de un senator PSD, a fost înregistrată pentru dezbateri la Senat, prima Cameră sesizată, în data de 6 martie 2017, iar în data de 26 iunie 2017 a fost prezentat în Biroul permanent. În forma inițiatorului, propunerea legislativă cuprindea 15 articole.

60. Potrivit expunerii de motive, propunerea legislativă vizează *”modificarea și completarea sistemului de facilități fiscale, cu scopul explicit de a crea un cadru legal stimulativ pentru dezvoltarea unor activități economice pe anumite terenuri, cu specific aparte”*, respectiv *”suprafețe de uscat rezultate fie prin efectul acțiunii naturale al apei și solului(...), fie prin efectul unor lucrări de amenajări hidrotehnice(...)*. Aceste terenuri, respectiv *”insule, grinduri și alte asemenea (...)* nu produc nimic, stau în paragină, în condițiile în care, printr-o serie de facilități fiscale și de regim juridic special, ar putea stimula inițiative de afaceri aducătoare de taxe și impozite atât la bugetul local, cât și național.” Se invocă beneficiul public, precizându-se că, *”chiar dacă aparent, facilitățile fiscale ar duce la diminuarea potențialelor venituri bugetare, în realitate, la data prezentei propuneri, e vorba de comparația cu inexistența oricăror venituri bugetare”*. Se subliniază că *”terenurile vizate se constituie exclusiv în proprietatea publică a statului. Acestora li se aplică dispozițiile prevăzute de legislația privind regimul concesiunilor.”* Se mai precizează și faptul că *”sunt exceptate, pentru motive lesne de intuit, terenurile care fac parte din rezervații sau arii naturale protejate, cele aflate în parcuri urbane și în zone de agrement intravilan, terenurile inundabile și cele folosite pentru exploatații agricole, precum și terenurile pentru care există deja un regim fiscal derogatoriu, prin alte acte normative.”*

61. În data de 6 noiembrie 2017 a fost adoptată de Senat ”*Legea privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate*”, cu o serie de amendamente și într-o structură cuprinzând 13 articole, ca urmare și a preluării unora dintre observațiile Consiliului Legislativ.

62. Forma legii adoptate de Senat a fost prezentată în Biroul permanent al Camerei Deputaților în data de 13 noiembrie 2017, iar după parcurgerea procedurii de avizare și dezbateri, a fost adoptată în data de 16 aprilie 2019, cu un număr de 14 amendamente admise, potrivit Raportului comun al Comisiei pentru administrație publică și amenajarea teritoriului, Comisiei pentru buget, finanțe și bănci și Comisiei juridice, de disciplină și imunități. Față de modificările aduse în Camera decizională, autorii sesizării apreciază că legea încalcă principiul bicameralismului.

Principiul bicameralismului în jurisprudența Curții Constituționale

63. Curtea Constituțională a dezvoltat prin deciziile sale o veritabilă ”doctrină” a bicameralismului și a modului în care acest principiu este reflectat în procedura de legiferare. Ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ al poporului român și de unicitatea sa ca autoritate legiuitoare a țării, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră, fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră [Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009, sau Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 13 aprilie 2017, paragraful 53]. Ca urmare, dezbateri parlamentare a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului. Așa fiind, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce proiectului de lege sau propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze, ceea ce contravine principiului bicameralismului (Decizia nr. 472 din 22 aprilie 2008, publicată în

Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 30 aprilie 2008, sau Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, paragraful 53).

64. Curtea a stabilit două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care, prin procedura parlamentară, se încalcă principiul bicameralismului: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Întrunirea celor două criterii este de natură a afecta principiul care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ (Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, Decizia nr. 413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010, Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 905 din 20 decembrie 2011, Decizia nr. 62 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 161 din 3 martie 2017, paragraful 29, sau Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, paragraful 54).

65. Stabilind limitele principiului bicameralismului, Curtea a apreciat că aplicarea acestui principiu nu poate avea ca efect deturnarea rolului de Cameră de reflecție a primei Camere sesizate. Este de netăgăduit că principiul bicameralismului presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima prin vot poziția cu privire la adoptarea legilor [Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012, Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, paragraful 55]. Bicameralismul nu înseamnă ca ambele Camere să se pronunțe asupra unei soluții legislative identice. Art. 75 alin. (3) din Constituție, folosind sintagma "decide definitiv" cu privire la Camera decizională, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca proiectul sau propunerea legislativă adoptată de prima Cameră sesizată să fie dezbătută în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări. Curtea a subliniat că, în acest caz, Camera decizională nu poate, însă, modifica

substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator. (Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 937 din 22 noiembrie 2016, sau Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, paragraful 56).

66. Așa fiind, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce asupra propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze în mod exclusiv, ceea ce contravine principiului bicameralismului (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 472 din 22 aprilie 2008 sau Decizia nr. 62 din 7 februarie 2017, paragraful 28). Legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, drept care autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de către o singură Cameră [Decizia nr. 1.029 din 8 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 720 din 23 octombrie 2008, Decizia nr. 3 din 15 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 71 din 29 ianuarie 2014, Decizia nr. 355 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 509 din 8 iulie 2014, paragraful 38, Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, paragraful 39, Decizia nr. 765 din 14 decembrie 2016, paragraful 29, sau Decizia nr. 62 din 7 februarie 2017, paragraful 32].

Examinarea legii criticate prin prisma principiului bicameralismului

67. Văzând parcursul legislativ al legii criticate, Curtea constată că în Camera Deputaților legea a fost modificată semnificativ față de forma inițiatorului și, respectiv, forma adoptată de Senat. Au fost admise 14 amendamente la cele 13 articole ale proiectului, fiind modificate art.2, 3, 5, 7, 8, 10 și eliminat art.12. Modificarea de ordin cantitativ care nu ar fi de natură, în sine, să determine încălcarea principiului bicameralismului, este însoțită însă de modificări de concepție a reglementării.

68. Astfel, cât privește art.2 din lege, se constată că în Camera decizională s-a produs o schimbare de esență, contrară sublinierii exprese realizate în expunerea de motive, reflectată în forma inițiatorului și în cea adoptată în prima Cameră sesizată, modificare ce vizează categoria de terenuri care fac obiectul legii. Astfel, dacă inițiatorul subliniază că terenurile vizate se constituie ”exclusiv în proprietatea publică a statului”, în Camera decizională s-a menționat expres în art.2 că terenurile care fac obiectul legii sunt ”proprietate publică sau privată”, acestora aplicându-li-se, deopotrivă, regimul fiscal derogatoriu instituit prin lege. Au fost modificate, în consecință, și dispozițiile art.3 din lege, acestea referindu-se la ”transmiterea” ”terenurilor proprietate publică sau privată a statului”, modificare străină de concepția inițiatorului și a Senatului, care au avut în vedere exclusiv terenurile proprietate publică a statului. De altfel, cu privire la art.3, în redactarea inițială, Consiliul Legislativ recomandase să se reanalizeze necesitatea păstrării acestui articol, ”cu atât mai mult cu cât, în conformitate cu norma propusă pentru art.15, identificarea propriu-zisă a terenurilor care ar urma să fie incluse în domeniul public al statului se va realiza la o dată ulterioară.” Se observă, sub acest aspect, că s-a produs o eliminare, direct în Camera decizională, însă nu a art.3, ci a dispozițiilor cuprinse în art.12 din legea în forma adoptată de Senat, potrivit căroră ”*la solicitarea unităților administrativ-teritoriale, în cel mult 3 luni de la primirea solicitării, Guvernul identifică terenurile susceptibile de a fi incluse în categoria celor descrise la art.2 și asigură intrarea acestora în domeniul public al statului și administrarea unităților administrative-teritoriale corespunzătoare*”.

69. De asemenea, este modificat art.5 alin.(1) din lege, în sensul introducerii trimiterii la legislația în materia ajutorului de stat, precum și, în mod esențial, art.5 alin.(2) din lege, în sensul că regimul fiscal derogatoriu nu este circumscris doar categoriei de terenuri prevăzute de art.2 din lege, ci ”și terenurilor concesionate de către unitățile administrativ -teritoriale”, condiția fiind ca acestea să fie utilizate ”exclusiv pentru activitățile economice prevăzute la art.6”, adică ”producție de energie regenerabilă, turism, agreement, alimentație publică, comerț cu amănuntul,

jocuri de noroc, precum și cele de servicii conexe acestora”. Practic, în Camera decizională s-a extins regimul fiscal derogatoriu dincolo de intenția inițiatorului, menținută ca filozofie a reglementării în Camera de reflecție, și anume aceea de a dezvolta unele activități economice *”pe anumite terenuri, cu specific aparte”*, care *”nu produc nimic, stau în paragină”*. În condițiile în care art.5 alin.(2) din lege, în noua redactare, se referă, fără nicio distincție/circumstanțiere, la terenurile concesionate de unitățile-administrativ teritoriale, ar rezulta că toate aceste terenuri, iar nu doar cele prevăzute la art.2 din lege, ar intra sub incidența regimului fiscal derogatoriu, dacă sunt utilizate *”exclusiv pentru activitățile economice prevăzute la art.6”*.

70. Tot astfel, dacă în forma adoptată de Senat, legea cuprindea, în art.8, o normă de trimitere la dispozițiile Codului fiscal, respectiv art.267 alin.(3), în forma adoptată de Camera Deputaților se instituie o derogare de la prevederile art.291 alin.(1) și (2) din Codul fiscal, în sensul că se aplică o cotă redusă de TVA de 5% asupra bazei de impozitare pentru livrările de bunuri și servicii enumerate în lege.

71. În concluzie, din analiza comparată a documentelor privind inițierea și desfășurarea procesului legislativ în cauză, respectiv a propunerii legislative, a formei adoptate de Senat, ca primă Cameră sesizată, și a celei adoptate de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, Curtea constată că există o configurație semnificativ diferită între forma inițiatorului și a primei Camere sesizate, pe de o parte, și forma adoptată de cea de-a doua Cameră, pe de altă parte. Este vorba despre scopul și obiectul reglementării, concepută inițial pentru a stimula dezvoltarea anumitor zone neutilizate din punct de vedere economic, prin reglementarea unor facilități fiscale. Regimul fiscal derogatoriu a fost apoi extins în Camera decizională, dincolo de intenția inițiatorului și a primei Camere sesizate, criteriul părănd a deveni natura activităților economice, iar nu situația juridică specială a unor terenuri proprietate publică a statului vizate de inițiator.

72. Astfel fiind, Curtea reține că sunt întemeiate susținerile autorilor sesizării referitoare la încălcarea principiului bicameralismului, cu consecința neconstituționalității legii în ansamblul său.

(2) Susținerile privind încălcarea art.138 alin.(5) din Constituție, referitoare la obligația stabilirii sursei de finanțare pentru orice cheltuială bugetară, cu trimitere, prin jurisprudența invocată, la prevederile art.111 alin.(1) din Constituție privind informarea Parlamentului

73. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că, potrivit dispozițiilor art. 111 alin.(1) teza finală din Constituție, în cazul în care o inițiativă legislativă implică modificări bugetare, solicitarea informării din partea Guvernului este obligatorie. Din aceste dispoziții rezultă că legiuitorul constituant a dorit să consacre garanția constituțională a colaborării dintre Parlament și Guvern în procesul de legiferare, instituind obligații reciproce în sarcina celor două autorități publice (a se vedea Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.160 din data de 2 martie 2016, Decizia nr. 515 din 24 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.195 din 14 decembrie 2004). Curtea a mai reținut că în cadrul raporturilor constituționale dintre Parlament și Guvern este obligatorie solicitarea unei informări atunci când inițiativa legislativă afectează prevederile bugetului de stat. Această obligație a Parlamentului este în consonanță cu dispozițiile constituționale ale art. 138 alin.(2), care prevăd că Guvernul are competența exclusivă de a elabora proiectul bugetului de stat și de a-l supune spre aprobare Parlamentului. În temeiul acestei competențe, Parlamentul nu poate prestabilii modificarea cheltuielilor bugetare fără să ceară Guvernului o informare în acest sens. Dat fiind caracterul imperativ al obligației de a cere informarea menționată, rezultă că nerespectarea acesteia are drept consecință neconstituționalitatea legii adoptate (Decizia nr. 1.056 din 14 noiembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 802 din 23 noiembrie 2007).

74. Curtea a mai reținut că art.138 alin.(5) din Constituție impune stabilirea concomitentă atât a alocației bugetare, ce are semnificația unei cheltuieli, cât și a

sursei de finanțare, ce are semnificația venitului necesar pentru suportarea ei, spre a evita consecințele negative, pe plan economic și social, ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire (a se vedea Decizia nr. 36 din 2 aprilie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 75 din 11 aprilie 1996). Majorarea cheltuielilor din sursa indicată poate fi realizată în cursul anului bugetar, cu condiția menținerii în alocația aferentă sursei (Decizia nr. 6 din 24 ianuarie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 23 din 31 ianuarie 1996, sau Decizia nr. 515 din 24 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.195 din 14 decembrie 2004). În textul Constituției se vorbește numai despre stabilirea sursei de finanțare înainte de aprobarea cheltuielii, iar nu despre obligativitatea indicării în lege a sursei respective (Decizia nr. 173 din 12 iunie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 492 din 9 iulie 2002, Decizia nr. 320 din 19 iunie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 411 din 8 iulie 2013, sau Decizia nr. 105 din 27 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 371 din 20 mai 2014). Lipsa precizării exprese a sursei de finanțare nu presupune implicit inexistența sursei de finanțare (Decizia nr. 1.056 din 14 noiembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 802 din 23 noiembrie 2007, Decizia nr. 320 din 19 iunie 2013, precitată, Decizia nr. 1.092 din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 712 din 20 octombrie 2008, sau Decizia nr. 1.093 din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 711 din 20 octombrie 2008). În schimb, aprecierea caracterului suficient al resurselor financiare nu își are temeiul în art.138 alin.(5) din Constituție, fiind o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern. Curtea a mai adăugat că "art.138 alin. (5) din Constituție nu se referă la existența *in concreto* a unor resurse financiare suficiente la momentul adoptării legii, ci la faptul ca acea cheltuială să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar".

75. Raportând aceste considerente la cauza de față, Curtea constată, în acord cu susținerile autorilor sesizării, că legea criticată a fost modificată în Camera decizională prin adoptarea de amendamente care au schimbat conținutul juridic al legii în materie fiscală, fără a se solicita informarea Parlamentului și fără a se previziona sursa de finanțare a noii cheltuieli bugetare deduse din acordarea de facilități la plata unor impozite și taxe.

76. Dispozițiile art.5, 6, 7 și 10 din lege au impact fiscal atât asupra bugetului de stat, cât și asupra bugetelor locale aparținând unităților administrativ-teritoriale. Cu toate acestea, nu a fost solicitată Guvernului o informare cu privire la implicațiile pe care inițiativa legislativă aflată în procedură parlamentară o are asupra bugetului. Or, dacă față de forma inițiatorului s-a reținut în expunerea de motive că ”chiar dacă aparent, facilitățile fiscal ar duce la diminuarea potențialelor venituri bugetare, în realitate, la data prezentei propuneri, e vorba de comparația cu inexistența oricăror venituri bugetare”, această motivare nu poate subzista în privința legii adoptate în Camera decizională, câtă vreme regimul fiscal derogatoriu a fost extins dincolo de voința inițiatorului, respectiv a Camerei de reflecție.

77. De altfel, și față de forma inițiatorului, Consiliul Legislativ, în avizul său, a reținut că ”în considerarea implicațiilor asupra bugetului de stat generate de soluția legislativă preconizată, în conformitate cu prevederile art.111 alin.(1) teza a doua din Constituție, republicată, este necesară solicitarea unei informări din partea Guvernului. Totodată, întrucât prin obiectul său propunerea de față este de natură a genera micșorări ale veniturilor bugetului de stat, aceasta ar trebui completată cu o normă prin care să fie prevăzute sursele de asigurare a veniturilor generate de aplicabilitatea acesteia.”

78. Cât privește procesul legislativ în Camera decizională, Curtea observă avizul negativ al Comisiei pentru politică economică, reformă și privatizare, motivat tocmai prin faptul că inițiativa legislativă nu se justifică întrucât nu respectă prevederile art. 138 alin.(5) din Constituție, care prevede că „*Nicio cheltuială*

bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare". Proiectul a primit aviz negativ în Camera decizională și de la Comisia industriei și servicii.

79. În concluzie, câtă vreme art.138 alin.(5) cu raportare la art.111 alin.(1) din Constituție stabilește obligația Parlamentului de a solicita informarea din partea Guvernului cu privire la toate inițiativele legislative care au ca efect modificări ale cheltuielilor bugetare, precum și previzionarea lor în bugetul de stat, iar o astfel de informare nu a fost cerută de Camera decizională unde legea a fost modificată în mod esențial din punctul de vedere al implicațiilor bugetare, nefiind stabilite/previzionate asemenea cheltuieli în bugetul de stat, legea în ansamblul său este neconstituțională, fiind contrară normelor constituționale de referință menționate.

(3) Susținerile privind încălcarea prevederilor art. 75 alin. (2), respectiv a celor ale art.147 alin.(4) din Constituție

80. Circumscrișă criticilor de neconstituționalitate extrinsecă este și susținerea referitoare la încălcarea dispozițiilor constituționale care reglementează termenele de adoptare a legilor în prima Cameră sesizată. Astfel, potrivit art.75 alin. (2) din Constituție, *„Prima Cameră sesizată se pronunță în termen de 45 de zile. Pentru coduri și alte legi de complexitate deosebită, termenul este de 60 de zile. În cazul depășirii acestor termene se consideră că proiectele de legi sau propunerile legislative au fost adoptate*". Cu privire la modul de calcul al acestor termene, art.119 din Regulamentul Senatului, în redactarea în vigoare la data de referință, prevedea că *”pentru termenele procedurale ale procesului legislativ se iau în calcul numai zilele în care Senatul lucrează în plen sau în comisii permanente*”, iar art.118 din același regulament prevede că *”pentru propunerile legislative, termenele de legiferare curg de la data înregistrării acestora la Biroul permanent, însoțite de avizele necesare*”.

81. Potrivit fișei legislative publicate pe pagina de internet a Senatului, procedura de adoptare a legii la Senat (prima Cameră sesizată) s-a derulat în intervalul 15 mai 2017 (data prezentării în Biroul permanent) – 6 noiembrie 2017 (data adoptării). În acest interval, în data de 18 septembrie 2017, plenul Senatului a

aprobat prelungirea termenului de dezbatere a propunerii legislative de la 45 la 60 de zile. Verificând calendarul afișat pe pagina de internet a Senatului, se constată că, indiferent de modul în care s-ar calcula termenul constituțional, respectiv pe zile calendaristice, în sensul arătat de autorul sesizării, sau potrivit Regulamentului Senatului în redactarea în vigoare la data de referință, în sensul arătat în punctele de vedere transmise în cauză de președinții Camerei Deputaților și Senatului, termenul de adoptare tacită a legii a fost depășit, procedura de adoptare a legii la prima Cameră sesizată având o durată mai mare de cinci luni calendaristice.

82. Se observă, în acest sens, că, în calculul detaliat realizat în punctul de vedere transmis de președintele Camerei Deputaților, sunt avute în vedere zile în care Senatul a lucrat în plen sau în comisii permanente în lunile mai, iunie, septembrie, octombrie, noiembrie, fără a se lua în calcul lunile iulie și august, când, de asemenea, au existat zile în care Senatul a lucrat în comisii permanente. În plus, în luna august Senatul a lucrat și o zi în plen, fiind convocat în sesiune extraordinară prin Decizia nr.14 din 8 august 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.652 din 8 august 2017.

83. Astfel fiind și câtă vreme textul din Regulamentul Senatului nu distinge, Curtea reține că sunt întemeiate și criticile potrivit cărora Legea privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate a fost adoptată de Senat cu nerespectarea prevederilor art.75 alin.(2) din Constituție, legea adoptată fiind neconstituțională, întrucât în procedura legislativă în prima Cameră sesizată a fost depășit termenul de adoptare tacită stabilit de normele constituționale de referință (a se vedea în același sens Decizia nr.646 din 16 octombrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr.1.087 din 21 decembrie 2018).

(4) Susținerile privind încălcarea art.141 coroborat cu art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, determinată de lipsa avizului Consiliului Economic și Social

84. Examinând fișa actului normativ, Curtea constată că pe pagina de internet a Senatului figurează trimiterea pentru aviz la Consiliul Legislativ și pentru punct de

vedere la Guvern, fiind atașate, în mod corespunzător, adresele formulate către președintele Consiliului Legislativ (înregistrată cu nr. XXXV/1095 din 14 martie 2017), ministrul pentru relația cu Parlamentul (înregistrată cu nr. XXXV/1096 din 14 martie 2017) și secretarul general al Guvernului (înregistrată cu nr. XXXV/1097 din 14 martie 2017). În denumirea adresei linkului unde sunt atașate aceste trei adrese se face vorbire și despre adresa pentru aviz la Consiliul Economic și Social, însă această adresă nu există atașată. Tot astfel, nu a fost identificată, în cadrul acțiunilor menționate în derularea procesului legislativ la Senat și la Camera Deputaților, solicitarea avizului Consiliului Economic și Social. Ca urmare, cu Adresa nr.4286 din 27 mai 2019, s-a solicitat secretarului general al Senatului să comunice Curții Constituționale dacă a fost solicitat avizul Consiliului Economic și Social cu privire la legea criticată, iar în caz afirmativ, să transmită o copie a acestei adrese. Secretarul general al Senatului a confirmat, cu Adresa înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.4326 din 29 mai 2019, faptul că nu s-a solicitat avizul Consiliului Economic și Social pentru această lege.

85. Curtea constată, în acest sens că, potrivit art.141 din Constituție, *”Consiliul Economic și Social este organul consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare”*. Potrivit art.2 alin.(1) și (2) din Legea nr.248/2013 privind organizarea Consiliului Economic și Social, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 740 din 2 octombrie 2015, *”(1) Consiliul Economic și Social este consultat obligatoriu asupra proiectelor de acte normative inițiate de Guvern sau a propunerilor legislative ale deputaților ori senatorilor. Rezultatul acestei consultări se concretizează în avize la proiectele de acte normative.*

(2) Domeniile de specialitate ale Consiliului Economic și Social sunt:

a) politicile economice;

b) politicile financiare și fiscale;

(...) e) protecția consumatorului și concurență loială; (...)”, iar, potrivit art.5 lit.a) din același act normativ, *”Consiliul Economic și Social exercită următoarele*

atribuții: a) avizează proiectele de acte normative din domeniile de specialitate prevăzute la art. 2 alin. (2), inițiate de Guvern, precum și propunerile legislative ale deputaților și senatorilor, invitând inițiatorii la dezbaterea actelor normative.”

86. În aplicarea normelor constituționale de referință, Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă impune, prin art.31 alin.(3), ca forma finală a instrumentelor de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative să facă referiri la avizul Consiliului Legislativ și, după caz, al altor autorități avizatoare, precum Consiliul Economic și Social. Desigur că, așa cum se arată și în punctul de vedere transmis de Senat, nu este obligatorie obținerea unui astfel de aviz, iar procedura legislativă nu poate fi obstrucționată de pasivitatea autorităților avizatoare. Însă, în cauză, avizul nu a fost solicitat. Or, nu poate fi reținut punctul de vedere al președintelui Camerei Deputaților, în sensul că, dat fiind obiectul de reglementare al legii criticate, avizul nu ar fi necesar. Este evident că, reglementând ”modificarea și completarea sistemului de facilități fiscale, cu scopul explicit de a crea un cadru legal stimulativ pentru dezvoltarea unor activități economice pe anumite terenuri, cu specific aparte”, legea antamează deopotrivă politicile economice, politicile financiare și fiscale, precum și protecția consumatorului și concurență loială, adică domenii de specialitate expres prevăzute de lege în competența Consiliului Economic și Social, potrivit dispozițiilor legale citate.

87. Ca urmare, având în vedere dispozițiile constituționale și legale citate, absența solicitării avizului Consiliului Economic și Social este de natură să susțină neconstituționalitatea extrinsecă a legii, în raport cu prevederile art.1 alin.(3) și (5), coroborate cu cele ale art.141 din Constituție. Curtea a mai subliniat în jurisprudența sa că principiul legalității, prevăzut de dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție, interpretat în coroborare cu celelalte principii subsumate statului de drept, reglementat de art.1 alin.(3) din Constituție, impune ca atât exigențele de ordin procedural, inclusiv obținerea avizelor, cât și cele de ordin substanțial să fie respectate în cadrul legiferării.

88. Astfel fiind, în acord cu criticile formulate, Curtea constată că legea, în integralitatea sa, este neconstituțională, pentru motivele de neconstituționalitate extrinsecă invocate. Constatarea viciilor de neconstituționalitate de natură extrinsecă mai sus arătate determină neconstituționalitatea legii examinate, în ansamblul său. Astfel fiind, potrivit jurisprudenței Curții, nu se va mai proceda la analiza celorlalte critici formulate de autorii obiecției de neconstituționalitate (a se vedea, în același sens, Decizia nr. 747 din 4 noiembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.922 din 11 decembrie 2015, paragraful 35, Decizia nr.442 din 10 iunie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.526 din 15 iulie 2015, Decizia nr. 545 din 5 iulie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.638 din 25 iulie 2006, sau, *mutatis mutandis*, Decizia nr.82 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.33 din 16 ianuarie 2009).

89. Efectul juridic al prezentei decizii este circumscris art.147 alin.(4) din Legea fundamentală și jurisprudenței Curții în materie, astfel că Parlamentului îi revine în continuare obligația de a constata încetarea de drept a procesului legislativ, ca urmare a constatării neconstituționalității legii, în integralitatea sa, iar, în ipoteza inițierii unui nou demers legislativ, de a se conforma celor statuate prin decizia de față.

90. 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:

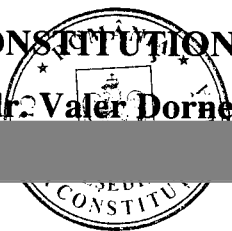
Admite obiecțiile de neconstituționalitate formulate de 89 de deputați aparținând grupurilor parlamentare ale Partidului Național Liberal și Uniunii Salvați România și de Președintele României și constată că Legea privind unele măsuri de

regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate este neconstituțională în ansamblul său.

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 5 iunie 2019.

PREȘEDINTELE
CURTII CONSTITUȚIONALE,
Prof.univ.dr. Valer Dorneanu



PRIM-MAGISTRAT-ASISTENT,
Marieta Safta