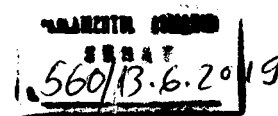


romania2019.eu

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

Dosar nr.483 A/2019

Domnului

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ
NR. 4862 / 12 JUN 2019

CĂLIN CONSTANTIN ANTON POPESCU-TĂRICEANU
PREȘEDINTELE SENATULUI

Vă comunicăm, alăturat, în copie, Decizia nr.331 din data de 21 mai 2019, prin care Curtea Constituțională a admis obiecția de neconstituționalitate formulată de un număr de 104 deputați, aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal, Grupului parlamentar al Uniunii Salvați România, Grupului parlamentar al Partidului Mișcarea Populară, precum și neafiliați și constată că Legea pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.74/2013 privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative este neconstituțională, în ansamblul său.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

PREȘEDINTE,

Prof. univ. dr. VALER DORNEANU

ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosarul nr.483A/2019

DECIZIA nr.331
din 21 mai 2019

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru
modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.74/2013 privind unele
măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de
Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte
normative**

Valer Dorneanu	- președinte
Petre Lăzăroiu	- judecător
Mircea Ștefan Minea	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Simona-Maya Teodorescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Mihaela Senia Costinescu	- magistrat-asistent șef

1. Pe rol se află soluținarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.74/2013 privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, obiecție formulată de un număr de 104 deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal, Grupului parlamentar al Uniunii Salvați România, Grupului parlamentar al Partidului Mișcarea Populară, precum și neafiliați, în temeiul art.146 lit.a) din Constituție și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

2. Cu Adresa nr.2/1976 din 5 martie 2019, secretarul general al Camerei Deputaților a trimis Curții Constituționale sesizarea formulată, care a fost înregistrată

la Curtea Constituțională cu nr.1620 din 6 martie 2019 și constituie obiectul Dosarului nr.483A/2019.

3. **În motivarea sesizării de neconstituționalitate**, autorii obiecției formulează *critici de neconstituționalitate extrinsecă*, susținând că prevederile legale criticate încalcă art.138 alin.(5) din Constituție, care consacră un important principiu de execuție bugetară, potrivit căruia „*Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare*”, precum și art.111 alin.(1) teza finală din Constituție, care prevede că, „în cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării (n.n. Guvernului) este obligatorie”. Din coroborarea celor două dispoziții constituționale, rezultă necesitatea ca orice inițiativă legislativă cu implicații bugetare să fie dezbătută cu informarea prealabilă a Guvernului, care trebuie să se pronunțe asupra oportunității economice și financiare a acesteia. Astfel, adoptarea unei inițiative legislative cu impact bugetar în lipsa unui punct de vedere al Guvernului și, pe cale de consecință, fără stabilirea sursei de finanțare poate duce la imposibilitatea aplicării actului normativ din lipsă de fonduri bugetare.

4. În plus, autorii sesizării susțin că dispozițiile art.15 alin.(1) și (2) din Legea nr.500/2002 impun întocmirea unei fișe financiare, în condițiile prevăzute de Legea nr.69/2010, „în cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative [...] a căror aplicare atrage micșorarea sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget”, fișă pe care Guvernul este obligat să o transmită Camerei Deputaților sau Senatului, după caz, în termen de 45 de zile de la primirea solicitării. Potrivit art.15 alin.(3) din aceeași lege, „După depunerea proiectului legii bugetare anuale la Parlament pot fi aprobate acte normative/măsuri/politici numai în condițiile prevederilor alin.(1), dar cu precizarea surselor de acoperire a diminuării veniturilor sau a majorării cheltuielilor bugetare, aferente exercițiului bugetar pentru care s-a elaborat bugetul”. Prin urmare, întocmirea fișei financiare este obligatorie, în același sens pronunțându-se și Curtea Constituțională, care a reținut că „Simpla participare,

la lucrările Comisiilor parlamentare care au introdus amendamentele devenite texte legale, a unor reprezentanți ai Ministerului Finanțelor Publice, nu este de natură să complinească cerințele constituționale menționate, având în vedere că art.111 din Constituție își găsește concretizarea în art.15 alin.(1) și (2) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice și în art.15 alin.(1) lit.a) din Legea responsabilității fiscal bugetare nr.69/2010, care stabilesc obligația de întocmire a fișei financiare, și care îi conferă acesteia un caracter complex, dat de efectele financiare asupra bugetului general consolidat” (Decizia nr.764 din 14 decembrie 2016). Așa fiind, autorii sesizării susțin că reorganizarea Agenției Naționale de Administrare Fiscală (A.N.A.F.) are implicații bugetare, în condițiile în care, *exempli gratia*, potrivit art.II pct.4 din legea supusă controlului, referitor la art.10 alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.74/2013, cele 8 direcții generale regionale se vor diviza în 42 de direcții ale finanțelor publice județene, respectiv a municipiului București. Pe cale de consecință, consideră că Legea pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.74/2013 este neconstituțională în ansamblu, întrucât a fost adoptată fără stabilirea sursei financiare, cu consecința încălcării art.111 alin.(1) și art.138 alin.(5) din Constituție.

5. O altă critică de neconstituționalitate extrinsecă este cea raportată la dispozițiile art.117 alin.(2) din Constituție, care stabilesc că „*Guvernul și ministerele, cu avizul Curții de Conturi, pot înființa organe de specialitate, în subordinea lor, numai dacă legea le recunoaște această competență*”. În sensul normei constituționale, potrivit art.42 din Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, „*Ministerele pot înființa în subordinea lor organe de specialitate, cu avizul Curții de Conturi*”. Referitor la avizul Curții de Conturi, instanța de contencios constituțional a statuat că acesta constituie o condiție de legalitate, de rang constituțional, pentru actele proprii ale Guvernului (ministerelor) adoptate în temeiul art.117 alin.(2) din Constituție (Decizia nr. 1414 din 4 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.796 din

23 noiembrie 2009). În acest context, autorii învederează că prin art.III din legea supusă controlului de constituționalitate, care prevede înființarea Direcției Generale a Vănilor, ca organ de specialitate al administrației publice centrale, finanțat de la bugetul de stat, care se organizează și funcționează în subordinea Ministerului Finanțelor Publice, Parlamentul, pe de o parte, a încălcat competența Guvernului și a Ministerului Finanțelor Publice de a înființa organe de specialitate, iar, pe de altă parte, nu a respectat condiția de legalitate, de rang constituțional, de a obține avizul conform al Curții de Conturi. În susținerea criticii formulate, este invocată Decizia Curții Constituționale nr.16 din 10 ianuarie 2007, ale cărei considerente sunt considerate aplicabile *mutatis mutandis* și în cauza de față: „normele cuprinse în alin.(2) și (3) ale art.117 din Constituție, referitoare la competența Parlamentului și a Guvernului, care sunt de strictă interpretare constituțională, fac o distincție, fără echivoc, cu privire la modalitățile de înființare a celor două categorii de autorități menționate. Or, Autoritatea Națională pentru Turism este una dintre autoritățile a cărei înființare intră, potrivit art. 117 alin. (2) din Constituție, în competența exclusivă a Guvernului, astfel că adoptarea de către Parlament a legii ce face obiectul prezentei sesizări este neconstituțională. Așa fiind, Curtea constată că Legea privind înființarea Autorității Naționale pentru Turism, în subordinea Guvernului României, încalcă și prevederile art.1 alin.(5) din Legea fundamentală [...]”.

6. Prin urmare, autorii sesizării susțin că art.III din Legea pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.74/2013 privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative este neconstituțional, deoarece încalcă art.117 alin.(2) din Legea fundamentală.

7. În ceea ce privește *criticile de neconstituționalitate intrinsecă*, autorii sesizării arată că respectarea prevederilor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative constituie un veritabil criteriu de constituționalitate prin raportare la aplicarea art.1 alin.(5) din Constituție, susținând

că legea supusă controlului de constituționalitate cuprinde o serie de reglementări sumare, incomplete, de natură a afecta eficiența actului normativ. Astfel, art.I pct.1 din legea supusă controlului, referitor la art.10 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.74/2013, reglementează înființarea direcțiilor finanțelor publice județene, respectiv a municipiului București, prin divizarea direcțiilor regionale ale finanțelor publice, fără însă a stabili reguli clare în privința modului în care urmează a fi repartizate atribuțiile și personalul către direcțiile nou-înființate. În mod similar, art.I pct.2 din lege, referitor la art.11 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.74/2013, stabilește, în mod sumar, că *„patrimoniul, arhiva, prevederile bugetare, execuția bugetară și orice alte bunuri”* se preiau de către direcțiile finanțelor publice județene nou-înființate, fără a se prevedea vreun criteriu pe baza căruia acestea urmează a fi repartizate.

8. În plus, autorii sesizării susțin că legea criticată conține o serie de paralelisme legislative, contrar art.16 alin.(1) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Astfel, potrivit art.I pct.1 din lege, referitor la art.10 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.74/2013, *„în subordinea Agenției se înființează direcțiile finanțelor publice județene, [...], instituții publice cu personalitate juridică”*, soluție legislativă preluată și la art.I pct.1, referitor la art.10 alin.(7), care prevede că *„Direcțiile finanțelor publice județene, respectiv a municipiului București, dobândesc personalitate juridică”*. De asemenea, la art.I pct.1, dispozițiile referitoare la art.10 alin.(5) și la art.10 alin.(8) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.74/2013 au același obiect, ambele stabilind că personalul direcțiilor regionale ale finanțelor publice se preia de către direcțiile finanțelor publice județene, respectiv a municipiului București, în limita numărului de posturi aprobat.

9. La art.I pct.2 din lege, dispozițiile referitoare la art.11 alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.74/2013 prevăd că *„procedurile aflate în derulare la nivelul direcțiilor generale regionale ale finanțelor publice se continuă de Agenție și/sau de direcțiile județene ale finanțelor publice, respectiv a municipiului*

București, după caz, conform competențelor [...]”, fără a se identifica cu claritate care sunt procedurile avute în vedere de către legiuitor și fără a stabili cu exactitate care dintre acestea urmează a fi continuate de către Agenție și care de către direcțiile județene.

10. În fine, la art.I pct.2 din lege, dispozițiile referitoare la art.11 alin.(3) stabilesc că *„pentru litigiile aflate pe rolul instanțelor judecătorești, indiferent de faza de judecată, Agenția și/sau direcțiile județene ale finanțelor publice, respectiv a municipiului București, după caz, se subrogă în toate drepturile și obligațiile aferente și dobândesc calitatea procesuală a direcțiilor generale ale finanțelor publice din care s-au divizat”*, fără a prevedea criterii minimale în funcție de care să se poată stabili identitatea continuatorului direcției regionale a finanțelor publice aflate în litigiu. Astfel, pe de o parte, textul nu permite delimitarea categoriilor de litigii în care calitatea de continuator ar urma să aparțină Agenției de cele în care această calitate ar reveni direcțiilor județene și, pe de altă parte, nu sunt prevăzute criterii în funcție de care să se stabilească direcția județeană îndrituită să continue litigiul pendinte.

11. Pe cale de consecință, autorii sesizării apreciază că dispozițiile art.I pct.1, referitoare la art.10 alin.(1), (3), (5) și (8) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.74/2013, și dispozițiile art.I pct.2, referitoare la art.11 alin.(1)-(3) din ordonanța de urgență, contravin principiului securității juridice consacrat la art.1 alin.(3) din Constituție, precum și principiului legalității consacrat la art.1 alin.(5) din Constituție.

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

13. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis, cu Adresa nr.2/3432 din 16 aprilie 2019, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2956 din 16 aprilie 2019, punctul său de vedere cu privire la sesizarea de neconstituționalitate, prin care arată că aceasta este neîntemeiată.

14. Cu privire la *criticile de neconstituționalitate extrinsecă*, președintele Camerei Deputaților arată că Senatul, în calitate de primă cameră sesizată, a transmis Guvernului, cu Adresa nr.XXXV/3431 din 14 iulie 2018, propunerea legislativă pentru ca acesta să se pronunțe cu privire la aplicarea art.111 din Constituție. În conformitate cu jurisprudența Curții Constituționale, lipsa unui răspuns din partea Guvernului, în termenul de 45 de zile de la data primirii solicitării, prevăzut de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 500/2002, nu este de natură să atragă neconstituționalitatea legii, atâta vreme cât Parlamentul și-a îndeplinit obligația de a solicita această fișă. În acest sens, se invocă Decizia Curții Constituționale nr. 22 din 20 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 160 din 2 martie 2016.

15. De asemenea, nu poate fi reținută nici critica de neconstituționalitate conform căreia a fost încălcat art. 138 alin. (5) din Constituție deoarece nu a fost stabilită sursa financiară. Din analiza prevederilor cuprinse în legea supusă controlului de constituționalitate, rezultă că reorganizarea activității A.N.A.F. nu implică cheltuieli bugetare noi, ci, fiind vorba despre o preluare de atribuții, patrimoniul, prevederile bugetare și execuția bugetară celor opt direcții generale regionale ale finanțelor publice vor fi divizate între direcțiile finanțelor publice județene, respectiv a municipiului București. Din coroborarea articolelor amintite anterior, reiese cu claritate modalitatea de preluare a patrimoniului, a prevederilor bugetare și a execuției bugetare, în baza unor protocoale de predare-preluare încheiate în termen de 60 de zile de la data intrării în vigoare a legii. Jurisprudența Curții Constituționale cu privire la art. 138 alin. (5) din Constituție are în vedere majorarea cheltuielilor bugetare prevăzute în legea bugetară anuală, fără a indica expres sursa de finanțare, or, noua reglementare nu presupune cheltuieli bugetare noi.

16. Cu privire la critica de neconstituționalitate raportată la prevederile art.117 alin.(2) coroborat cu art.1 alin.(3) din Constituție, președintele Camerei Deputaților susține că, într-o interpretare *a majori ad minus* (cine poate mai mult poate și mai puțin), dacă organele de specialitate din subordinea Guvernului și a

ministerelor pot fi înființate prin acte ale puterii executive, acestea pot fi înființate și prin acte ale puterii legislative, atât timp cât legea nu interzice în mod expres acest lucru. În susținerea acestei interpretări a art.117 alin.(2) din Constituție poate fi adus și argumentul *a fortiori*. Dacă Guvernul și ministerele pot înființa organe de specialitate, în subordinea lor, cu atât mai mult Parlamentul, unica autoritate legislative a țării, poate înființa prin lege astfel de organe. Mai mult, înființarea autorităților centrale de specialitate din subordinea Guvernului sau a ministerelor este și de domeniul legii, întrucât capacitatea executivului de a le înființa este condiționată de recunoașterea prin lege a acestei competențe și de avizul Curții de Conturi. Obținerea avizului Curții de Conturi reprezintă condiție pentru înființarea organelor de specialitate din subordinea Guvernului și a ministerelor numai în situația în care acestea sunt înființate de Guvern sau de ministere, deoarece Legea fundamentală sau alte acte normative nu prevăd această condiție și pentru situația în care astfel de organe sunt înființate de Parlament prin lege.

17. În consecință, Legea pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.74/2013 nu încalcă art.117 alin.(2) coroborat cu art.1 alin.(3), deoarece înființarea organelor de specialitate din subordinea Guvernului și a ministerelor nu reprezintă competența exclusivă a acestora, ci pot fi înființate și de Parlament prin lege, fără avizul Curții de Conturi, care este necesar doar în situația în care aceste organe sunt înființate de Guvern sau de ministere.

18. Cu privire la *criticile de neconstituționalitate intrinsecă*, președintele Camerei Deputaților arată că acestea sunt neîntemeiate. Astfel, referitor la susținerile potrivit cărora direcțiile finanțelor publice județene, respectiv a municipiului București, sunt înființate prin divizarea direcțiilor regionale ale finanțelor publice, fără stabilirea unor reguli clare în privința modului în care urmează a fi repartizate atribuțiile și personalul către direcțiile nou-înființate, iar preluarea patrimoniului, a arhivei, a prevederilor bugetare, a execuției bugetară și a oricăror altor bunuri de către direcțiile finanțelor publice județene nou-înființate se realizează fără a se prevedea

vreun criteriu pe baza căruia acestea urmează a fi repartizate, se observă că, deși în legea supusă controlului de constituționalitate acestea nu sunt reglementate în mod expres, legea conține dispoziții tranzitorii care prevăd stabilirea lor prin ordin al președintelui A.N.A.F., cu avizul Ministerului Finanțelor Publice, respectiv cu avizul Ministerului Finanțelor Publice și al Ministerului Muncii și Justiției Sociale.

19. Cu privire la criticile care vizează existența unor paralelisme legislative, președintele Camerei Deputaților arată că acestea nu au suport în realitate, legea reglementând, de fapt, norme cu caracter general și norme cu caracter special, care au un câmp de incidență diferit.

20. În fine, referitor la criticile potrivit cărora legea nu identifică cu claritate care sunt procedurile avute în vedere de către legiuitor care urmează a fi continuate de către A.N.A.F. și care de către direcțiile județene, și nici nu prevede criterii minimale în funcție de care să se poată stabili identitatea continuatorului direcției regionale a finanțelor publice aflate în litigiu, președintele Camerei Deputaților arată că, întrucât legea supusă controlului de constituționalitate cuprinde dispoziții tranzitorii, toate aceste aspecte urmează a fi reglementate prin ordinul emis de către președintele A.N.A.F.

21. **Președintele Senatului și Guvernul** nu au comunicat punctele lor de vedere cu privire la obiecția de neconstituționalitate.

22. În temeiul art.76 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, au fost solicitate președintelui Senatului și președintelui Comisiei pentru buget, finanțe și bănci din Camera Deputaților informații cu privire la desfășurarea procedurii legislative referitoare la legea supusă controlului de constituționalitate, respectiv dacă în procedura legislativă a fost solicitată, în temeiul art.111 alin.(1) din Constituție, informarea din partea Guvernului și dovada acestei solicitări.

23. Prin Adresa nr.XXXV/2390 din 18 aprilie 2019, înregistrată la Curte cu nr.3122 din 18 aprilie 2019, secretarul general al Senatului a comunicat că a fost

solicitată informarea prevăzută de art.111 din Constituție. În dovedirea acestei afirmații, a atașat cele două adrese (nr.XXXV/3491 din 4 iulie 2018 și nr.XXXV/3492 din 4 iulie 2018), prin care Guvernului României (prin secretarul general, respectiv prin ministrul pentru relația cu Parlamentul) îi era comunicată, pentru a se pronunța cu privire la aplicarea art.111 din Constituție, printre altele, propunerea legislativă pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.74/2013. Corespondența din partea Senatului României este semnată de *secretarul general al Senatului*.

24. Prin Adresa nr.4c-2/359 din 17 aprilie 2019, înregistrată la Curte cu nr.3148 din 19 aprilie 2019, președintele Comisiei pentru buget, finanțe și bănci din Camera Deputaților a comunicat Curții că (i) Senatul, în calitate de primă Cameră sesizată, a transmis Guvernului propunerea legislativă, prin Adresa nr.XXXV/3431 din 4 iulie 2018, pentru ca acesta să se pronunțe în ceea ce privește aplicarea art.111 din Constituție, astfel că "Parlamentul și-a îndeplinit obligația de a solicita această fișă", și (ii) la ședința Comisiei pentru buget, finanțe și bănci din data de 26 februarie 2019, la dezbaterile propunerii legislative "a participat domnul Eugen Teodorovici, ministrul finanțelor publice, care a precizat, în fața membrilor comisiei, că susține inițiativa legislativă".

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctul de vedere al președintelui Camerei Deputaților, raportul judecătorului-raportor, dispozițiile Legii pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.74/2013 privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și prevederile Constituției, reține următoarele:

25. Actul de sesizare are ca obiect al criticilor de neconstituționalitate dispozițiile Legii pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.74/2013 privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor

acte normative, în ansamblul său, precum și ale dispozițiilor art.I pct.1 [referitoare la art.10 alin.(1), (3), (5) și (8) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.74/2013] și ale art.I pct.2 [referitoare la art.11 alin.(1)-(3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.74/2013], în special.

26. Autorii sesizării susțin că dispozițiile criticate contravin prevederilor constituționale ale art.1 alin.(3) și alin.(5), art.111 alin.(1), art.117 alin.(2), precum și ale art.138 alin.(5).

27. În vederea soluționării prezentei obiecții de neconstituționalitate, Curtea va proceda la verificarea îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a acesteia, prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, sub aspectul titularului dreptului de sesizare, al termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și al obiectului controlului de constituționalitate. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, iar cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează a fi cercetate în ordinea menționată, constatarea neîndeplinirii uneia având efecte dirimante și făcând inutilă analiza celorlalte condiții (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.223 din 13 martie 2018, par.70, sau Decizia nr.385 din 5 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.488 din 13 iunie 2018, par.32).

28. Referitor la *titularul dreptului de sesizare*, prezenta obiecție de neconstituționalitate a fost formulată de un număr de 104 deputați, care, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și al art.15 alin.(1) din Legea nr.47/1992, au dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului de constituționalitate *a priori*, fiind, așadar, îndeplinită această primă condiție de admisibilitate.

29. Cu privire la *termenul în care poate fi sesizată instanța de control constituțional*, potrivit art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, acesta este de 5 zile de la

data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de 2 zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art.77 alin.(1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament. Cu privire la acest aspect, se constată că Legea pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.74/2013 privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative a fost adoptată, în procedură de urgență, de Camera Deputaților, Cameră decizională, în data de 27 februarie 2019, a fost depusă, în data de 4 martie 2019, la secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii și apoi trimisă spre promulgare, în data de 6 martie 2019. Prezenta sesizare a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 6 martie 2019. Într-o atare situație, luând act de faptul că sesizarea de neconstituționalitate a fost formulată în termenul de 2 zile, prevăzut de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă sub aspectul respectării termenului în care poate fi sesizată instanța de control constituțional.

30. În vederea analizării admisibilității prezentei sesizări cu privire la cel de-al treilea aspect de admisibilitate - *obiectul controlului de constituționalitate*, respectiv stabilirea sferei de competență a Curții cu privire la legea dedusă controlului, este necesară analiza criticilor formulate de autorul sesizării. Analizând temeiurile constituționale invocate în susținerea sesizării de neconstituționalitate, precum și motivarea obiecției formulate, Curtea observă că obiectul criticii în prezenta cauză îl constituie procedura de adoptare a legii, precum și conținutul normativ al acesteia.

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

32. Potrivit dispozițiilor art.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.74/2013, A.N.A.F. s-a reorganizat ca urmare a fuziunii prin absorbție și preluarea activității Autorității Naționale a Vămirilor și prin preluarea activității Gărzii Financiare, instituție publică ce a fost desființată. În cazul Autorității Naționale a Vămirilor, ordonanța stabilește că patrimoniul, arhiva, prevederile bugetare, execuția bugetară până la data reorganizării și orice alte bunuri ale acestei autorități sunt preluate de A.N.A.F. [art. 11]. De asemenea, se prevede preluarea personalului în cadrul A.N.A.F. sau în structurile subordonate, după caz, în limita numărului de posturi aprobat, în condițiile legii [art. 2]. În ceea ce privește Garda Financiară, care s-a desființat, respectiv a atribuțiilor pe care aceasta le exercita, ordonanța prevede înființarea în cadrul A.N.A.F. a Direcției generale antifraudă fiscală, structură fără personalitate juridică, cu atribuții de prevenire și combatere a actelor și faptelor de evaziune fiscală și fraudă fiscală și vamală, precum și a Direcției de combatere a fraudelor [art. 3]. Patrimoniul, arhiva, prevederile bugetare, execuția bugetară până la data desființării și orice alte bunuri ale Gărzii Financiare au fost preluate de A.N.A.F. [art. 19 alin. (4)], iar personalul instituției a fost eliberat din funcție cu respectarea procedurilor prevăzute de lege pentru fiecare categorie de personal [art. 19 alin. (3)].

33. De asemenea, art. 10 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2013 a reglementat *înființarea în subordinea A.N.A.F. a 8 direcții generale regionale ale finanțelor publice*, instituții publice cu personalitate juridică, prin transformarea direcției generale a finanțelor publice a județului în care va fi stabilit sediul direcției generale regionale, prin fuziunea prin absorbție a celorlalte direcții generale județene ale finanțelor publice din aria de competență stabilită potrivit prevederilor ordonanței. Direcțiile generale regionale ale finanțelor publice au preluat prin fuziunea prin

absorbție direcțiile regionale pentru accize și operațiuni vamale, direcțiile județene și a municipiului București pentru accize și operațiuni vamale din aria de competență stabilită. Personalul direcțiilor generale ale finanțelor publice, precum și personalul direcțiilor regionale pentru accize și operațiuni vamale, al direcțiilor județene și a municipiului București pentru accize și operațiuni vamale, care s-a reorganizat prin fuziune prin absorbție, a fost preluat în cadrul direcțiilor generale regionale ale finanțelor publice, în limita numărului de posturi aprobat, în condițiile legii.

34. Așadar, ordonanța de urgență a vizat **restructurarea A.N.A.F.** [organ de specialitate al administrației publice centrale, instituție publică cu personalitate juridică, cu buget propriu, în subordinea Ministerului Finanțelor Publice, potrivit art. 18 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 86/2003 privind reglementarea unor măsuri în materie financiar-fiscală], prin **desființarea Autorității Naționale a Vămiror** [organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, finanțat de la bugetul de stat, care se organizează și funcționează în subordinea Ministerului Finanțelor Publice, în cadrul A.N.A.F., potrivit art. 6 alin. (1) din Legea nr. 86/2006 privind Codul vamal al României], a *Gărzii Financiare* [instituție publică de control, cu personalitate juridică, în subordinea A.N.A.F. din cadrul Ministerului Finanțelor Publice, finanțată de la bugetul de stat, potrivit art. 1 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 91/2003 privind organizarea Gărzii Financiare], precum și a *direcțiilor generale ale finanțelor publice județene* [instituție publică cu personalitate juridică, în subordinea Ministerului Finanțelor Publice], și prin **înființarea direcțiilor generale regionale ale finanțelor publice** [instituții publice cu personalitate juridică, în subordinea A.N.A.F.] și a *Direcției generale antifraudă fiscală* [structură fără personalitate juridică, în cadrul A.N.A.F.]. Ordonanța de urgență a Guvernului nr.74/2013 a fost aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr.144/2014.

35. La data de 25 iunie 2018, un număr de 28 de deputați și senatori inițiază o propunere legislativă privind modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.74/2013. În expunerea de motive întocmită s-a arătat că "inițiativa legislativă

propune revenirea la modul de organizare a administrațiilor financiare la nivel județean, mai aproape de contribuabili, astfel putând spera în îmbunătățirea atât a ratei de colectare cât și a relației cu plătitorii de taxe și impozite”, pornind de la ”faptul că performanțele organului fiscal central, raportat și la eșecul implementării proiectului de reformare, nu justifică menținerea unui palier administrativ suplimentar, cel regional, costisitor în termeni de cheltuieli bugetare și generator de distorsiuni și de mari întârzieri în reacție pe lanțul informațional până la veriga finală, contribuabilul”, și ”ținând cont de influența negativă a organizării actuale a A.N.A.F. asupra contribuabililor în cazul cărora s-a derogat de la principiul general enunțat în Codul de procedură fiscală conform căruia pentru creanțele datorate altor bugete decât cele locale, competența materială și teritorială revine organului fiscal teritorial în a cărui rază teritorială se află domiciliul fiscal al contribuabilului/plătitorului”. Propunerea legislativă a fost depusă la Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, care, în data de 14 noiembrie 2018, a adoptat legea, în forma redactată de inițiatori, prin care se dispune reorganizarea A.N.A.F., respectiv *desființarea celor opt direcții generale regionale ale finanțelor publice și înființarea, prin divizarea direcțiilor generale regionale, a direcțiilor finanțelor publice județene, respectiv a municipiului București*, instituții publice cu personalitate juridică, în subordinea A.N.A.F. Atribuțiile direcțiilor generale regionale ale finanțelor publice se preiau de către direcțiile finanțelor publice județene, respectiv a municipiului București, potrivit ariei teritoriale de competență, iar personalul direcțiilor generale regionale ale finanțelor publice se preia și se reîncadrează la direcțiile finanțelor publice județene, respectiv a municipiului București, în limita numărului de posturi aprobat, în condițiile legii [art.I pct.1 din lege]. Modalitatea de reîncadrare a personalului se stabilește prin ordin al președintelui A.N.A.F., cu avizul Ministerului Finanțelor Publice și al Ministerului Muncii și Justiției Sociale [art.II alin.(2) din lege]. Patrimoniul, arhiva, prevederile bugetare, execuția bugetară și orice alte bunuri ale direcțiilor generale regionale ale finanțelor publice sunt preluate de direcțiile finanțelor publice județene [art.I pct.2].

36. Anterior adoptării propunerii legislative de către Senat, prin Avizul nr.780 din 3 august 2018, **Consiliul Legislativ** o avizează favorabil, însă la pct.3 din aviz face o serie de recomandări: (i) ”întrucât propunerea legislativă are implicații asupra bugetului de stat este necesară solicitarea punctului de vedere al Guvernului, potrivit art.111 alin.(1) teza a doua din Constituție”, (ii) ”trebuie respectate prevederile art.33 din Legea nr.24/2004, care reglementează obligativitatea efectuării studiului de impact”, (iii) ”în considerarea dispozițiilor art.15 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, fiind vorba de o inițiativă a cărei adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii trebuie să prezinte fișa financiară prevăzută de art.15 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice” și (iv) ”solicitarea unui punct de vedere al Guvernului, întrucât demersul legislativ vizează reorganizarea unor structuri din sfera administrației publice centrale de specialitate”. De asemenea, prin Avizul nr.3885 din 17 iulie 2018, **Consiliul Economic și Social** avizează nefavorabil propunerea legislativă, arătând că ”reorganizarea presupune alocare de resurse bugetare suplimentare prin reînființarea unor structuri noi la nivel județean” și ”nu există încă punctul de vedere al Ministerului Finanțelor Publice referitor la măsurile propuse” și că ”reorganizarea Agenției Naționale de Administrare Fiscală face obiectul unui împrumut contractat de statul roman de la Banca mondială, prelungit până în anul 2012, în valoare de 70 milioane euro, în baza *Proiectului de modernizare a administrației fiscale – RAMP*”.

37. După adoptarea de către Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, la data de 19 noiembrie 2018, propunerea legislativă a fost înregistrată la Camera decizională, Camera Deputaților, fiind trimisă pentru raport la Comisia pentru buget, finanțe și bănci. Propunerea legislativă a fost înscrisă pe ordinea de zi a plenului Camerei Deputaților în data de 27 februarie 2019, dată la care a fost adoptată, cu amendamentele propuse prin raportul comisiei de fond, legea care face obiectul prezentului control de constituționalitate. Legea finală prevede reorganizarea A.N.A.F., respectiv desființarea celor opt direcții generale regionale ale finanțelor

publice și înființarea, prin divizarea direcțiilor generale regionale, a direcțiilor finanțelor publice județene, respectiv a municipiului București, instituții publice cu personalitate juridică, în subordinea A.N.A.F. Atribuțiile direcțiilor generale regionale ale finanțelor publice, *cu excepția celor ale direcțiilor regionale vamale, precum și ale birourilor vamale de interior și de frontieră*, se preiau de către direcțiile finanțelor publice județene, respectiv a municipiului București, potrivit ariei teritoriale de competență, iar personalul direcțiilor generale regionale ale finanțelor publice, *cu excepția personalului vamal*, se preia și se reîncadrează la direcțiile finanțelor publice județene, respectiv a municipiului București, în limita numărului de posturi aprobat, în condițiile legii [art.I pct.1 din lege].

38. Concomitent, prin art.III din lege se înființează Direcția Generală a Vămilelor, organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, finanțat de la bugetul de stat, care se organizează și funcționează în subordinea Ministerului Finanțelor Publice, care preia atribuțiile, activitățile, posturile și personalul structurilor vamale din cadrul A.N.A.F. și al unităților subordonate. Preluarea personalului în noua structură organizatorică a Direcției Generale a Vămilelor și încadrarea acestuia în funcțiile publice generale și specifice stabilite ca funcții de stat se fac în termenele și cu respectarea condițiilor prevăzute de legislația în vigoare, în limita numărului maxim de posturi aprobat. Modalitatea de încadrare a personalului se stabilește prin ordin al ministrului finanțelor publice, cu avizul Ministerului Muncii și Justiției Sociale. Patrimoniul, arhiva, prevederile bugetare, execuția bugetară și orice alte bunuri aferente structurilor vamale se preiau de către Direcția Generală a Vămilelor de la A.N.A.F. și direcțiile generale regionale ale finanțelor publice.

39. Din derularea procedurii legislative rezultă că în Camera decizională, după parcurgerea procedurii de avizare a propunerii legislative, prin intermediul unor amendamente propuse de membrii Comisiei pentru buget, finanțe și bănci, sesizate în fond și însușite de plenul Camerei Deputaților cu ocazia dezbaterii propunerii

legislative, au fost introduse dispoziții noi privind înființarea unui organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, finanțat de la bugetul de stat. Noua lege prevede, așadar, reorganizarea A.N.A.F. sub *două aspecte*: primul vizează structuri din cadrul A.N.A.F., respectiv direcțiile generale regionale, care se desființează prin divizare, legea dispunând înființarea direcțiilor finanțelor publice județene, respectiv a municipiului București, *noile structuri rămânând în cadrul A.N.A.F.*, și al doilea vizează înființarea *unei noi structuri cu personalitate juridică*, respectiv Direcția Generală a Vămirilor, organ de specialitate al administrației publice centrale, care preia atribuțiile, activitățile, posturile și personalul structurilor vamale din cadrul A.N.A.F. și al unităților subordonate, dar *care urmează a funcționa în subordinea Ministerului Finanțelor Publice*. Dincolo de nerespectarea principiului bicameralismului, consacrat de art.61 alin.(2) din Constituție, care, deși nu a fost invocat de către autorii sesizării, nu poate trece neobservat în analiza efectuată de instanța constituțională, Curtea constată că ambele aspecte vizate de actul normativ supus controlului presupun reorganizarea instituțională a activității din domeniile reglementate, prin înființarea unor structuri în cadrul unui organ de specialitate al administrației publice centrale, respectiv a unui organ de specialitate al administrației publice centrale, care implică cheltuieli bugetare privind logistica și personalul angajat.

40. Cu privire la înființarea organelor administrației publice centrale de specialitate, prin Decizia nr.144 din 13 martie 2019, par.47, Curtea a constatat că dispozițiile **art.117 din Constituție** prevăd mai multe ipoteze. Astfel, alin.(1) al normei constituționale prevede că "ministerele se înființează, se organizează și funcționează potrivit legii", astfel că temeiul legal al existenței unei asemenea structuri nu poate fi decât legea, ca act de reglementare primară. O altă ipoteză este cea reglementată de alin.(2) al art.117, potrivit căruia "Guvernul și ministerele, cu avizul Curții de Conturi, pot înființa organe de specialitate, în subordinea lor, numai dacă legea le recunoaște această competență". Așadar, organele de specialitate aflate

în subordinea Guvernului ori a ministerelor pot fi înființate prin acte de reglementare secundară (hotărâre a Guvernului, ordin al ministrului), actul fiind însă condiționat de existența unui act de reglementare primară care să consacre expres competența Guvernului ori a ministerelor de a înființa astfel de organe de specialitate. Cu alte cuvinte, norma constituțională permite legiuitorului primar să delege legiuitorului secundar competența de a înființa organe de specialitate. Exercitând această competență, legiuitorul secundar poate înființa prin acte administrative, cu forță juridică infralegală, structuri ale administrației publice centrale de specialitate, în subordinea Guvernului ori a ministerelor. Însă, Curtea a reținut că, reglementând posibilitatea legiuitorului primar de a delega Guvernului ori ministerelor competența de a înființa organe de specialitate, norma constituțională nu conferă Guvernului și nici ministerelor o competență exclusivă în această materie. O asemenea competență (exclusivă) s-ar fi exercitat numai dacă norma constituțională nu o condiționa de ”recunoașterea” prin lege, deci de intervenția expresă și prealabilă a legiuitorului primar. Or, având în vedere că o anumită competență nu poate fi delegată altei persoane decât de titularul său, apare cu evidență că, recunoscând prin lege posibilitatea Guvernului, respectiv a ministerelor de a înființa astfel de entități, legiuitorul primar deține și păstrează o competență proprie sub acest aspect. În fine, cea de-a treia ipoteză, cuprinsă în alin.(3) al art.117, prevede posibilitatea înființării de autorități administrative autonome prin lege organică, norma constituțională punând, astfel, accent pe caracterul organic al actului de reglementare primară.

41. Așadar, din examinarea dispozițiilor constituționale menționate rezultă că organele de specialitate aflate în subordinea Guvernului ori a ministerelor pot fi înființate atât printr-un act normativ de reglementare primară (lege, ordonanță simplă sau de urgență a Guvernului), în baza art.116 alin.(2) coroborat cu art.117 alin.(2) din Constituție, cât și prin acte de reglementare secundară (hotărâre a Guvernului, ordin al ministrului), în baza art.117 alin.(2) din Constituție, în acest din urmă caz, însă, actul fiind condiționat de existența unui act de reglementare primară, care să consacre

expres competența Guvernului ori a ministerelor de a înființa astfel de organe de specialitate. Având în vedere aceste considerente, *Curtea apreciază că nu poate fi reținută critica de neconstituționalitate raportată la dispozițiile art.117 alin.(2) din Constituție.*

42. Examinând criticile de neconstituționalitate extrinsecă formulate prin raportare la dispozițiile constituționale cuprinse în **art.111 alin.(1) și art.138 alin.(5)**, Curtea constată că, potrivit dispozițiilor art.111 alin.(1) teza a doua din Constituție, *"în cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie"*, iar art.138 alin.(5) prevede expres că *"Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare"*. Astfel, în conformitate cu dispozițiile art.111 alin.(1) prima teză din Constituție, *"Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora"*. Textul constituțional stabilește, pe de o parte, obligația Guvernului și a celorlalte organe ale administrației publice de a prezenta informațiile și documentele necesare actului legiferării și, pe de altă parte, modalitatea de obținere a acestor informații, respectiv la cererea Camerei Deputaților, a Senatului sau a comisiilor parlamentare, prin intermediul președinților acestora. 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. 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 prestabili 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).

43. Așa cum a precizat Curtea prin Decizia nr. 629 din 9 octombrie 2018, art.111 alin.(1) din Constituție "prevede expres și limitativ că relația dintre autoritățile menționate se realizează prin intermediul președinților Camerei Deputaților, Senatului sau comisiilor parlamentare". În acest sens sunt, de altfel, și normele regulamentare care detaliază procedura legislativă. Astfel, dând expresie prevederilor constituționale menționate, Regulamentul Camerei Deputaților, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 481 din 28 iunie 2016, stabilește, în art.92 alin.(4), că *"În cazul propunerilor legislative depuse în condițiile alin. (1), care implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat, **președintele Camerei Deputaților** va solicita în mod obligatoriu o informare din partea Guvernului, în condițiile art.111 din Constituția României, republicată, în același termen de 15 zile"*, iar la alin.(6) că, *"Dacă în cursul dezbaterii, în comisia sesizată în fond apar amendamente care impun modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat, **președintele comisiei** va solicita în mod obligatoriu o informare din partea Guvernului, în condițiile art. 111 din Constituția României, republicată, într-un termen care să se încadreze în termenul de predare a raportului"*. De asemenea Regulamentul Senatului stabilește la art.88 alin.(3) că *"Propunerile legislative se comunică Guvernului în termen de 3 zile de la prezentarea în Biroul permanent, pentru a se pronunța și în ceea ce privește aplicarea art. 111 din Constituția României, republicată"*, iar la art.92 alin.(6) că *"Propunerile legislative formulate de*

*senatori și deputați, care implică modificarea bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, trebuie să fie însoțite de dovada solicitării informării Guvernului, înaintată prin **președintele Senatului**, în conformitate cu dispozițiile art. 111 din Constituția României, republicată”.*

44. Raportând cele anterior menționate la datele din prezenta cauză, Curtea reține că inițiativa legislativă nu a fost însoțită de dovada solicitării informării Parlamentului de către Guvern, solicitare care ar fi trebuit să fie formulată de **președintele Senatului**, și nici de dovada că această informare a fost solicitată ulterior, pe parcursul derulării procedurii, de către **președintele comisiei sesizate în fond** (Comisia pentru buget, finanțe și bănci din cadrul Camerei Deputaților), în fața căreia au fost admise amendamente care impun modificarea prevederilor bugetului de stat.

45. În aceste condiții, pentru ca legea analizată să se coreleze cu prevederile bugetului de stat, Curtea constată că, în virtutea art.15 alin.(3) din Legea nr.500/2002, (i) Senatul avea obligația să solicite o informare din partea Guvernului, prin intermediul președintelui Camerei, iar Guvernul avea obligația să depună fișa financiară. Mai mult, întrucât în cursul dezbaterilor din cadrul comisiei sesizate în fond la Camera Deputaților au apărut amendamente care impuneau modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat, (ii) președintele acestei comisii avea obligația de a solicita o informare din partea Guvernului, iar Guvernul avea obligația să depună fișa financiară reactualizată.

46. Cu privire la *primul aspect*, Curtea constată că informarea din partea Guvernului a fost solicitată de Senat, prin intermediul *secretarului general al Camerei*, cu încălcarea prevederilor constituționale cuprinse în art.111 teza întâi care stabilesc expres că informațiile și documentele sunt cerute de Senat, prin intermediul **președintelui Camerei**. Condiția impusă de norma constituțională reprezintă o cerință de validitate a actului prin care se solicită informarea, astfel că neîndeplinirea ei afectează însăși existența actului. Cu alte cuvinte, un document prin care o Cameră a

Parlamentului transmite Guvernului o inițiativă legislativă solicitând informarea prevăzută de art.111 din Constituție, dar care nu este semnat de președintele Camerei respective, nu produce efectul juridic consacrat de norma constituțională, neabsolvind Camera de obligația prevăzută de art.111 teza a doua din Constituție.

47. În ceea ce privește *al doilea aspect*, referitor la modificările operate pe parcursul procedurii legislative, sunt incidente considerentele Deciziei nr.764 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.104 din 7 februarie 2017, în care Curtea a statuat că ”introducerea unor dispoziții care privesc salarizarea personalului bugetar, practic, direct la dezbateră finală a proiectului de lege, după adoptarea proiectului de lege în prima Cameră sesizată, după parcurgerea procedurii de avizare, fără o informare a Parlamentului de către Guvern, eludează cadrul constituțional stabilit pentru întocmirea bugetului public, sens în care Guvernul a invocat în sesizarea sa prevederile constituționale înscrise în art.111, referitoare la informarea Parlamentului, și în art. 138 alin. (5), potrivit cărora nicio cheltuială bugetară să nu fie aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”.

48. Mai mult, Curtea a statuat că ”simpla participare, la lucrările Comisiilor parlamentare care au introdus amendamentele devenite texte legale, a unor reprezentanți ai Ministerului Finanțelor Publice, nu este de natură să complinească cerințele constituționale menționate, având în vedere că art. 111 din Constituție își găsește concretizarea în art. 15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice și în art. 15 alin. (1) lit. a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, care stabilesc obligația de întocmire a fișei financiare și care îi conferă acesteia un caracter complex, dat de efectele financiare asupra bugetului general consolidat. Aceasta trebuie să cuprindă, potrivit legii, schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani; estimări privind eşalonarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor; măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența

deficitul bugetar”. În ceea ce privește incidența dispozițiilor care impun solicitarea fișei financiare, Curtea a reținut, prin Decizia nr.746 din 14 decembrie 2016, că art.111 din Constituție utilizează sintagma ”inițiativă legislativă”, care cuprinde atât proiectele de lege, cât și propunerile legislative. Obligația solicitării fișei financiare incumbă tuturor inițiatorilor, atâta vreme cât dispozițiile legale generează impact financiar asupra bugetului de stat, iar dacă acestea sunt rezultatul unor amendamente admise în cadrul procedurii legislative, prima Cameră sesizată sau Camera decizională, după caz, are obligația de a solicita fișa financiară.

49. Curtea Constituțională a stabilit, de exemplu, prin Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 160 din 2 martie 2016, par.59, sau Decizia nr. 593 din 14 septembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 886 din 4 noiembrie 2016, par.30, că ”în lipsa unei fișe financiare reactualizate la momentul adoptării legii conform art. 15 alin. (3) din Legea nr. 500/2002, [...] și în lipsa unui dialog real între Guvern și Parlament [...], nu se poate trage decât concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală”.

50. Așa cum a statuat în mod constant în jurisprudența sa, obligativitatea indicării sursei de finanțare pentru aprobarea cheltuielilor bugetare, prevăzută de art.138 alin.(5) din Constituție, constituie un aspect distinct față de cel al lipsei fondurilor pentru susținerea finanțării din punct de vedere bugetar. Astfel, prin Decizia nr. 1.093 din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 711 din 20 octombrie 2008, Curtea Constituțională a reținut că stabilirea sursei de finanțare și insuficiența resurselor financiare din sursa astfel stabilită sunt două aspecte diferite: primul aspect este legat de imperativele art.138 alin.(5) din Constituție, iar al doilea nu are caracter constituțional, fiind o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern. 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). Așadar, norma constituțională 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.

51. Prin Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2016, par.58, Curtea a reținut că, întrucât ”nu are competența să se pronunțe cu privire la caracterul suficient al resurselor financiare, rezultă că aceasta are doar competența de a verifica, prin raportare la art.138 alin.(5) din Constituție, dacă pentru realizarea cheltuielii bugetare a fost indicată sursa de finanțare”.

52. Or, Curtea constată că, lipsind fișa financiară (inițială și reactualizată), nu se poate trage decât concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală. Prezența ministrului de finanțe la ședința Comisiei pentru buget, finanțe și bănci în care a fost dezbătută propunerea legislativă, chiar cu precizarea expresă în sensul susținerii inițiativei legislative, nu poate complini obligația constituțională a președintelui comisiei de a solicita informarea Guvernului și cu atât mai puțin nu poate complini lipsa fișei financiare care trebuie să însoțească propunerea legislativă.

53. În concluzie, întrucât cheltuielile preconizate prin textele de lege criticate privind reorganizarea unor organe de specialitate ale administrației publice centrale, cheltuieli de relocare și de salarizare, grevează asupra bugetului de stat, adoptarea lor ar fi fost posibilă doar după solicitarea informării Parlamentului de către Guvern și după stabilirea sursei de finanțare în condițiile Legii fundamentale. Față de cele constatate și având în vedere jurisprudența constantă a Curții Constituționale

dezvoltată cu privire la interpretarea art.111 alin.(1) teza a doua și art.138 alin.(5) din Constituție, Curtea constată că se impune admiterea obiecției de neconstituționalitate.

54. Colaborarea loială dintre Parlament și Guvern în privința legiferării în materie bugetară trebuie să se manifeste atât în privința elaborării bugetului public național, cât și a modificării sale pe parcursul exercițiului bugetar, având în vedere rațiunea pentru care este întocmit un asemenea buget, și anume aceea de a oferi posibilitatea unei imagini de ansamblu, la nivel macroeconomic, a veniturilor și cheltuielilor publice.

55. Față de temeinicia motivelor de neconstituționalitate extrinsecă, reținută prin raportare la dispozițiile art.111 alin.(1) teza a doua și ale art.138 alin.(5) din Constituție, care afectează Legea pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.74/2013 privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, în ansamblul său, Curtea constată că nu mai este cazul să examineze și *criticile de neconstituționalitate intrinsecă* formulate de autorii obiecției de neconstituționalitate (a se vedea *mutatis mutandis* Decizia nr.82 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 33 din 16 ianuarie 2009, Decizia nr. 355 din 23 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.652 din 26 iulie 2018, sau Decizia nr.76 din 30 ianuarie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.217 din 20 martie 2019).

56. 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 majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de un număr de 104 deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal, Grupului parlamentar

al Uniunii Salvați România, Grupului parlamentar al Partidului Mișcarea Populară, precum și neafiliați și constată că Legea pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.74/2013 privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative este neconstituțională, în ansamblul său.

Definitivă și general obligatorie.

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

Pronunțată în ședința din data de 21 mai 2019.

**PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE,**

Prof. univ. dr. Valer Dorneanu



**MAGISTRAT-ASISTENT ȘEF,
Mihaela Senia Costinescu**

