

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI

DOMNULE PREȘEDINTE,

În conformitate cu prevederile art. 146 lit. a) din Constituția României și art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale a României, republicată, cu modificările și completările ulterioare, senatorii menționați în anexa atașată formulăm prezenta

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

a 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 (PLx nr. 710/2018), pe care o considerăm neconformă cu o serie de prevederi din Constituția României, pentru motivele expuse în continuare.

I.) SITUAȚIA DE FAPT

Potrivit expunerii de motive atașate propunerii legislative, scopul legii este „*revenirea la modul de organizare a administrațiilor financiare la nivel județean, mai aproape de contribuabili, astfel putând spera în îmbunătățirea atât a aratei de colectare cât și a relației cu plătitorii de taxe și impozite*”, în esență în considerarea faptului că „*performanțele organului fiscal central, raportat și la eșecul implementării proiectului de reformare, nu*

justifică menținerea unui palier administrative suplimentar, cel regional, costisitor în termeni de cheltuieli bugetare și generator de distorsiuni și de mari întârzieri în reacție pe lanțul informational până la veriga finală, contribuabilul”.

Derularea procedurii legislative la Senat:

- la data de 26.06.2018 a fost înregistrată pentru dezbateră cu codul B353;
- la data de 19.07.2018 a fost primit avizul negativ al Consiliului Economic și Social, înregistrat cu nr. 3885;
- la data de 06.08.2018 a fost primit avizul favorabil al Consiliului Legislativ, înregistrat cu nr. 780;
- la data de 04.09.2018 a fost înregistrată la Biroul Permanent cu codul L560;
- la data de 26.09.2018 a fost primit avizul favorabil emis de Comisia pentru muncă, familie și protecție socială, înregistrat cu nr. 361;
- la data de 14.11.2018 a fost primit avizul favorabil emis de Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări, înregistrat cu nr. 296;
- la data de 14.11.2018 a fost primit raportul favorabil cu amendamente emis de Comisia pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital, înregistrat cu nr. 499;
- la data de 14.11.2018 a fost adoptată în plen, cu 79 de voturi pentru și 5 împotrivă.

Derularea procedurii legislative la Camera Deputaților:

- la data de 19.11.2018 a fost înregistrată la Biroul Permanent cu codul PL-x nr. 701/2018, cu aprobarea procedurii de urgență solicitate de inițiator;
- la data de 03.12.2018 a fost primit avizul favorabil al Comisiei pentru muncă și protecție socială, înregistrat cu nr. 4c-9/961;
- la data de 27.02.2019 a fost primit raportul favorabil emis de Comisia pentru buget, finanțe și bănci, prin care au fost admise 18 amendamente;
- la data de 27.02.2019 a fost adoptată în plen, cu 168 de voturi pentru, 101 împotrivă și 3 abțineri.

I. MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE EXTRINSECI

1. ÎNCĂLCAREA ART. 111 ALIN. (1) ȘI A ART. 138 ALIN. (5) DIN CONSTITUȚIE

Art. 138 alin. (5) din Constituție consacră un important principiu de execuție bugetară, stabilind că *„Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”*. În mod complementar, potrivit art. 111 alin. (1) teza finală din Constituție, *„În cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a 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. 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.

Art. 15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 500/2002, dispoziții care dezvoltă principiile de execuție bugetară statuate la art. 111 alin. (1) și art. 138 alin. (5) din Constituție, 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 aporbrate prin buget”*, Guvernul fiind obligat să o transmită Camerei Deputaților sau Senatului, după caz, în termen de 45 de zile de la primirea solicitării. Potrivit alin. (3) al aceluiași articol, *„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. 764/2016).

Raportat la cauza de față, învedereăm, pe de o parte, că nici expunerea de motive și nici propunerea legislativă nu conțin informații referitoare la sursa de finanțare a măsurilor propuse, iar, pe de altă parte, că propunerea legislativă a fost adoptată în lipsa fișei financiare impuse de prevederile art. 15 din Legea nr. 500/2002. Or, considerăm că ține de domeniul evidenței că reorganizarea Agenției Naționale de Administrare Fiscală are implicații bugetare, în condițiile în care, *exempli gratia*, potrivit art. II pct. 4, referitor la art. 10 alin. (2) din OUG nr. 74/2013, cele 8 direcții generale regionale se vor diviza în 42 de direcții ale finanțelor publice județene, respectiv a municipiului București.

Astfel, considerăm aplicabile, *mutatis mutandis*, următoarele considerente reținute de Curtea Constituțională în Decizia nr. 746/2016:

"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". Tot astfel, faptul că cheltuielile de salarizare preconizate prin texele de lege criticate grevează bugetul pentru anul următor, nu este de natură să justifice aprobarea unor cheltuieli fără implicarea, în condițiile legii fundamentale, a Guvernului care, potrivit art.138 alin.(2) din Constituție, are competența de a elabora, anual, proiectul bugetului de stat și al asigurărilor sociale. Potrivit jurisprudenței Curții, art.138 alin.(5) din Constituție se referă tocmai la caracterul obiectiv și efectiv al sursei de finanțare și operează cu fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar (Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2016, par.58, citată în Decizia nr.593 din 14 septembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.886 din 4 noiembrie 2016, par.29). Colaborarea loială între 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.”

Pe cale de consecință, considerăm că a ***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 (PLx nr. 710/2018)***, având ca obiect principal reorganizarea prin divizare ale celor 8 direcții regionale ANAF, 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.

2. ÎNCĂLCAREA ART. 117 ALIN. (2) DIN CONSTITUȚIE

Art. 117 alin. (2) din Constituție stabilește 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 dispoziției precitate, 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. 1.414 din 4 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 796 din 23 noiembrie 2009).

În acest context, învederăm că art. III din legea supusă controlului de neconstituționalitate prevede înființarea Direcției Generale a Vămilelor, ca organ de specialitate al administrației publice centrale, finanțat de la bugetul de stat, care se organizează și funcționează în subordinea Ministerului Finanțelor Publice.

Astfel, pe de o parte, apreciem că Parlamentul a încălcat competența de înființare a organelor de specialitate, care în cazul de față, în temeiul art. 117 alin. (2) din Constituție, aparține în mod exclusiv Guvernului și ministerelor, iar, pe de altă parte, a nu a respectat condiția de legalitate, de rang constituțional, de a obține avizul conform al Curții de Conturi.

În acest sens, amintim și considerentele reținute de Curte în Decizia nr. 16/2007, aplicabile *mutatis mutandis* și în cauza de față, potrivit căreia „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, potrivit căreia, „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.””

Prin urmare, 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 (PLx nr. 710/2018)** încalcă art. 117 alin. (2) din Constituție.

II. MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE INTRINSECI

1. ÎNCĂLCAREA ART. 1 ALIN. (5) DIN CONSTITUȚIE

Potrivit dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție, “În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”. Această obligație, care revine atât persoanelor fizice cât și persoanelor juridice, se aplică în egală măsură și Parlamentului, inclusiv în privința modului de exercitare a atribuției sale principale și esențiale, respectiv aceea de unică autoritate legiuitoare a țării, care constă în elaborarea proiectelor de lege și adoptarea acestora ca legi ale statului român.

Curtea Constituțională, a reținut, în jurisprudența sa constantă, 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.

În acest sens, prin Decizia nr. 26/2012, Curtea Constituțională a reținut următoarele:

„Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, Curtea constată că prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară.

Totodată, trebuie avute în vedere și dispozițiile constituționale ale art. 142 alin. (1), potrivit cărora "Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției", și pe cele ale art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit cărora, "în România, respectarea [...] legilor este obligatorie". Astfel, Curtea constată că reglementarea criticată prin nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii.”

În același sens, prin Decizia nr. 473/2013, Curtea Constituțională a statuat, de principiu, că “orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate - care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist - să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat. Desigur, poate să fie dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu trebuie să afecteze însă previzibilitatea legii.”

În acest context, semnalăm că legea supusă controlului de constituționalitate cuprinde o serie de reglementări sumare, incomplete, de natură a afecta eficiența actului normativ, după cum urmează:

1. Art. I pct. 1, referitor la art. 10 din OUG 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 [art. 10 alin. (3) din OUG nr. 74/2013] și personalul [art. 10 alin. (5) și (8) din OUG nr. 74/2013] către direcțiile nou înființate.

2. Similar, art. I pct. 2, referitor la art. 11 alin. (1) din OUG 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.
3. Propunerea legislativă 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, care stabilește că *„În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ (...)”*, astfel:
 - potrivit art. I pct. 1, referitor la art. 10 alin. (1) din OUG 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”*;
 - la art. I pct. 1, dispozițiile referitoare la art. 10 alin. (5) și la art. 10 alin. (8) 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.
4. La art. I pct. 2, dispozițiile referitoare la art. 11 alin. (2) 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.
5. La art. I pct. 2, 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 aflată 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.

Pe cale de consecință, la art. I pct. 1, dispozițiile referitoare la art. 10 alin. (1), (3), (5) și (8) din OUG nr. 74/2013, și la art. I pct. 2, dispozițiile referitoare la art. 11 alin. (1)-(3) din OUG nr. 74/2013 contravin principiului securității juridice, consacrat la art. 1 alin. (5) din Constituție.