

SENAT
PREȘEDINTE
Nr. I. 1756
Data 19 X 2020



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

Palatul Parlamentului

Calea 13 Septembrie nr. 2, Intrarea B1, Sectorul 5, 76112 București 40, România

Telefon: (+40-21) 313-2531

Fax: (+40-21) 312-5480

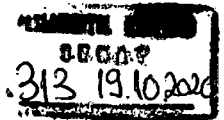
Internet : <http://www.ccr.ro>

E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.945 A/2020

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 6394 / 19 OCT 2020

Domnului ROBERT-MARIUS CAZANCIUC
VICEPREȘEDINTELE SENATULUI



Vă comunicăm, alăturat, în copie, Decizia nr.681 din data de 30 septembrie 2020, prin care Curtea Constituțională admite obiecția de neconstituționalitate formulată de un număr de Guvernul României și constată că dispozițiile Legii pentru organizarea și funcționarea Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Mediu, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative sunt neconstituționale.

Vă asigurăm, domnule Vicepreședinte, de deplina noastră considerație.

ROMÂNIA
PREȘEDINTE

Prof. univ. dr. VALER DORNEANU

CONSTITUȚIONALĂ

ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosarul nr.945 A/2020

DECIZIA nr.681
din 30 septembrie 2020

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru organizarea și
funcționarea Direcției de Investigare a Infrafracțiunilor de Mediu, precum și
pentru modificarea și completarea unor acte normative**

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Marian Enache	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Cristina Teodora Pop	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru organizarea și funcționarea Direcției de Investigare a Infrafracțiunilor de Mediu, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, obiecție formulată de Guvernul României.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.3874 din 9 iulie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.945 A/2020.



3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate** se arată, din punct de vedere extrinsec, că actul normativ criticat are impact financiar, determinând o creștere a cheltuielilor bugetare, întrucât, chiar dacă personalul necesar funcționării Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Mediu va fi asigurat cu încadrarea în numărul maxim de posturi prevăzut, în prezent, pentru Ministerul Public, prin Hotărârea Guvernului nr.39/2014 privind stabilirea numărului maxim de posturi pentru Ministerul Public, salarizarea procurorilor direcției va fi, conform art.25 pct.3 din Legea pentru organizarea și funcționarea Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Mediu precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, la nivelul salarizării procurorilor de la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, adică mai mare decât nivelul de salarizare al procurorilor care funcționează la parchetele de pe lângă judecătorii. Se susține că situația este aceeași în cazul personalului auxiliar de specialitate, a cărui salarizare este, conform art.9 alin.(2) din legea analizată, cea prevăzută pentru aceeași categorie de personal a Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, dar și în cazul ofițerilor și agenților de poliție judiciară din cadrul direcției nou înființate, care sunt salarizați, potrivit art.7 alin.(10) din aceeași lege, conform dispozițiilor legale aplicabile ofițerilor și agenților de poliție judiciară din cadrul Direcției Naționale Anticorupție și care, potrivit art.7 alin.(7) din actul normativ criticat, beneficiază, în mod corespunzător, de drepturile prevăzute la art.11 și 23 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.27/2006 privind salarizarea și alte drepturi ale judecătorilor, procurorilor și altor categorii de personal din sistemul justiției. Se mai arată că funcționarea Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Mediu presupune, în mod cert, efectuarea de cheltuieli curente și de capital (pentru asigurarea de sedii, parcuri auto, aparatură IT etc.) și că, prin art.19 din legea supusă controlului de constituționalitate, se prevede obligativitatea constituirii anuale a unui depozit de cel puțin 1.000.000 lei pentru

acțiuni privind organizarea și constatarea infracțiunilor flagrante, la dispoziția procurorului-șef al Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Mediu.

4. În acest context, se arată că, potrivit art.30 alin.(1) lit.a) și alin.(2) raportat la art.31 alin.(1) lit.c) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, orice propunere legislativă trebuie să fie însoțită de expunerea de motive, element de prezentare și motivare care trebuie să cuprindă, printre altele, o secțiune privind impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri. Se arată, de asemenea, că, potrivit art.15 alin.(1) lit.a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, în cazul propunerilor de introducere a unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii au obligația să prezinte fișa financiară prevăzută la art. 15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată. Se susține că această fișă trebuie să cuprindă schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și pentru următorii 4 ani, estimări privind eșalonarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor, precum și măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusurilor de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar. Se susține că expunerea de motive a Legii pentru organizarea și funcționarea Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Mediu, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative nu conține nicio mențiune referitoare la impactul financiar al propunerii legislative și că aceasta a fost adoptată în lipsa fișei financiare. Se arată, totodată, că nici inițiatorii, nici Camerele Parlamentului nu au solicitat Guvernului, în temeiul art.15 alin.(2) din Legea nr.500/2002, întocmirea fișei financiare, singura solicitare adresată Guvernului fiind



cea de a transmite, în conformitate cu art.111 alin.(1) din Constituție, punctul de vedere privind susținerea sau respingerea propunerii legislative. Se menționează faptul că acesta aspect a fost semnalat inițiatorilor atât de către Guvern, prin Adresa nr.669/DPSG din 30aprilie 2020 (pct. IV din secțiunea II - Observații), cât și de către Consiliul Legislativ, prin pct.3 din Avizul nr.287 din 1 aprilie 2020.

5. Referitor la incidența în prezenta cauză a dispozițiilor constituționale ale art.111 alin.(1) și ale art.138 alin.(5), se face trimitere la considerentele Deciziei Curții Constituționale nr.56 din 5 februarie 2020, arătând-se că, întrucât legea criticată implică o cheltuială bugetară, inițiatorii acesteia trebuie să facă dovada că au solicitat Guvernului fișa financiară, care nu trebuie confundată cu punctul de vedere emis de Guvern, ca urmare a solicitării formulate în temeiul art. 111 alin. (1) din Constituție. Se susține că în lipsa fișei financiare anterior menționate, Legea pentru organizarea și funcționarea Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Mediu, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative a fost adoptată cu încălcarea prevederilor constituționale cuprinse la art.138 alin.(5) referitoare la stabilirea sursei de finanțare.

6. Din perspectivă intrinsecă, se susține că dispozițiile art.11 din Legea pentru organizarea și funcționarea Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Mediu, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative contravin prevederilor art.1 alin.(3) și (5) și art.131 alin.(1) din Constituție. Se arată, în acest sens, că, în jurisprudența sa, instanța de contencios constituțional a constatat atât relevanța calității formulării normei, cât și importanța corelării acesteia cu alte acte normative și a aptitudinii ei de a fi aplicată efectiv și eficient. Se face trimitere la Decizia Curții Constituționale nr.513 din 4 iulie 2017 și se arată că, în verificarea calității normei, Curtea a făcut trimitere la normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, arătând că, „deși acestea nu au valoare constituțională, prin reglementarea lor 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”, și , de asemenea, că „respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare”.

7. Se susține, totodată, că prevederile art.11 alin.(1) lit.i) și k) din Legea pentru organizarea și funcționarea Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Mediu, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative încalcă principiul legalității. Referitor la norma de trimitere de la art.11 alin.(1) lit.i) din legea supusă controlului de constituționalitate, se susține că aceasta ar trebui să facă referire la art.26 alin.(5) din Legea nr.292/2018, și nu la întreg art.26 din legea anterior menționată, întrucât numai alin.(5) al acestui articol reglementează o faptă de natură penală. Cu privire la art.11 alin.(1) lit.k) din Legea pentru organizarea și funcționarea Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Mediu, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, se susține că acesta face trimitere la prevederile art.65 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.23/2008 privind pescuitul și acvacultura, omițând să facă referire și la art.64 din același act normativ care, de asemenea, reglementează infracțiuni de mediu care, în aceste condiții, vor fi investigate în continuare de parchetele de pe lângă judecătorii, soluție legislativă ce vine în contradicție cu art.1 alin.(1) din legea criticată, conform căruia Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Mediu este înființată ca structură specializată în combaterea infracțiunilor împotriva mediului înconjurător. Se arată că, potrivit celor reținute în jurisprudența Curții Constituționale, o reglementare contradictorie încalcă standardele de calitate a legii prevăzute la art.1 alin.(5) din Constituție. Se arată, totodată, că, din enumerarea prevăzută la art.11 alin.(1) din Legea pentru organizarea și funcționarea Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Mediu, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, lipsesc infracțiunile prevăzute la



art.23 din Legea siguranței digurilor nr.259/2010, cu toate că, pentru respectarea principiului legalității, în reglementarea competenței materiale a Direcției de Investigare a Infrațiunilor de Mediu este absolut necesară identificarea, printr-o enumerare exhaustivă, a infrațiunilor care intră în competența sa, cu consultarea Ministerului Mediului Apelor și Pădurilor.

8. În ceea ce privește dispozițiile art.11 alin.(2) din legea suspusă controlului de constituționalitate, se susține că acestea intră în contradicție cu normele de competență ale Direcției de Investigare a Infrațiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism (*D.I.I.C.O.T.*), deoarece, de *lege lata*, atunci când infrațiunile de mediu ce intră în scopul unui grup infracțional organizat se află în legătură cu infracțiuni de competența *D.I.I.C.O.T.*, în condițiile art.43 din Codul de procedură penală, competența de efectuare a urmăririi penale cu privire la toate aceste infracțiuni revine *D.I.I.C.O.T.*, potrivit art.11 alin.(1) pct.5 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.78/2016 pentru organizarea și funcționarea Direcției de Investigare a Infrațiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, operând astfel o prorogare de competență în favoarea *D.I.I.C.O.T.* pentru infracțiuni care altfel nu ar fi în competența sa. Se arată că această soluția legislativă criticată va genera dificultăți în activitatea procurorilor, împiedicând îndeplinirea rolului constituțional al Ministerului Public, prevăzut la art.131 alin.(1) din Legea fundamentală, întrucât, atunci când se investighează un concurs real de infracțiuni, dintre care unele sunt de competența *D.I.I.C.O.T.*, iar altele de competența Direcției de Investigare a Infrațiunilor de Mediu, interesul bunei administrări a justiției în faza urmăririi penale impune cercetarea penală împreună a tuturor infracțiunilor aflate în concurs de către *D.I.I.C.O.T.* Se susține, totodată, că reglementarea supusă analizei este criticabilă și prin raportare la principiul previzibilității legii, întrucât, prin modul în care este formulată, permite interpretarea că investigarea cauzelor reunite se

realizează de către Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Mediu, deși aceasta are competența de a realiza urmărirea penală exclusiv asupra infracțiunilor de mediu.

9. Referitor la art.11 alin.(3) din Legea pentru organizarea și funcționarea Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Mediu, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, se susține că această dispoziție legală este preluată din reglementarea D.I.I.C.O.T. unde a fost introdusă pentru a permite prorogarea de competență în ipoteza în care, fiind investigate împreună infracțiuni de competența D.I.I.C.O.T. și infracțiuni aflate în legătură cu acestea, procurorul apreciază utilă disjungerea cauzei în privința celor din urmă; astfel, dacă, potrivit art.63 alin.(2) raportat la art.44 alin.(2) din Codul de procedură penală, care constituie dreptul comun în materie, într-un asemenea caz procurorul trebuie să decline competența de soluționare a cauzei disjuncte, în temeiul prevederilor art.11 alin.(3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.78/2016, care constituie legea specială, procurorul D.I.I.C.O.T. poate reține cauza disjunctă pentru a continua urmărirea penală în privința acesteia. Se arată că în cazul Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Mediu o astfel de posibilitate nu există, întrucât, potrivit art.1 alin.(1) din legea analizată, competența de urmărire penală a acestei noi structuri de parchet se limitează la infracțiunile de mediu, art.11 din aceeași lege necuprinzând o dispoziție similară art.11 alin.(1) pct.5 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.78/2016, care să reglementeze prorogarea competenței Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Mediu în privința altor infracțiuni decât cele de mediu. Se arată că, întrucât în cazul Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Mediu situația premisă a art.11 alin.(3) din legea criticată nu este legal posibilă, textul criticat nu satisface exigențele instituite de prevederile art.6 din Legea nr.24/2000 de a institui reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă.



10. Cu privire la art.11 alin.(4) din Legea pentru organizarea și funcționarea Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Mediu, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, se arată că natura cauzelor ce intră în competența noii structuri de parchet și gravitatea acestora nu justifică efectuarea urmăririi penale de către procuror în toate cazurile și că, având în vedere numărul și frecvența infracțiunilor de mediu, în condițiile reducerii numărului procurorilor cu competență în investigarea lor, dispozițiile legale criticate ar putea avea efectul contrar celui urmărit de inițiatorii legii, determinând întârzieri în soluționarea cauzelor cu acest obiect și afectând astfel îndeplinirea rolului constituțional al Ministerului Public.

11. Referitor la art.17 alin.(1) din Legea pentru organizarea și funcționarea Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Mediu, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, se susține că acesta contravine prevederilor art.1 alin.(3) și (5) din Constituție. Se arată că, întrucât fac referire la „concurș”, ca modalitate de ocupare a posturilor de ofițeri și agenți de poliție judiciară din cadrul Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Mediu, dispozițiile legale criticate încalcă prevederile Legii nr.360/2002 privind Statutul polițistului și ale Legii nr.364/2004 privind organizarea și funcționarea poliției judiciare, întrucât permit interpretarea că dobândirea calității de ofițer sau agent de poliție judiciară se poate realiza printr-un concurs organizat de Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Mediu, structură de parchet unde aceștia vor funcționa. Or, potrivit art.2 alin.(1) din Legea nr.364/2004, poliția judiciară este constituită din ofițeri și agenți de poliție, care au dobândit statutul de polițist în condițiile Legii nr. 360/2002 privind Statutul polițistului, iar, conform art.9 din Legea nr.360/2002, acest statut se dobândește numai de absolvenții instituțiilor de învățământ ale Ministerului Afacerilor Interne, de către foștii polițiști, respectiv de persoane încadrate pe funcții de execuție vacante de polițist, direct sau prin transfer din instituțiile din sistemul de apărare, ordine publică și securitate națională. Pe de altă parte, se arată că, potrivit art.6 alin.(2²) lit.a) din Legea

nr.364/2004, calitatea de organ de cercetare penală al poliției judiciare încetează la data încetării raporturilor de serviciu ale polițistului, iar, conform art.69 alin.(1) lit.e) din Legea nr.360/2002, numirea într-o altă funcție publică atrage încetarea raporturilor de serviciu ale polițistului. Astfel, dacă polițistul angajat într-o structură a Poliției Române s-ar prezenta la concursul organizat de Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Mediu și l-ar promova, în temeiul art.17 alin.(1) din legea criticată, el nu și-ar putea desfășura activitatea ca ofițer sau agent de poliție judiciară, pentru că, odată cu părăsirea structurii de poliție în care își desfășoară activitatea, își pierde calitatea de polițist, necesară pentru dobândirea calității de ofițer sau agent de poliție judiciară în cadrul Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Mediu. Prin comparație cu cele anterior menționate, se arată că, în cazul detașării, persoana detașată nu își pierde calitatea de polițist, ci, potrivit art.278 din Legea nr.360/2004, schimbă temporar locul de muncă și, în mod excepțional, felul muncii. Pentru aceste motive, se susține că dispozițiile legale criticate, care prevăd ocuparea prin concurs a posturilor de ofițeri și agenți de poliție judiciară din cadrul Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Mediu, sunt în contradicție cu dispozițiile legale mai sus menționate ce reglementează domeniul analizat, motiv pentru care încalcă prevederile art.1 alin.(3) și (5) din Constituție.

12. Referitor la dispozițiile art.21 alin.(1) din Legea pentru organizarea și funcționarea Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Mediu, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, se susține că termenul de 5 zile lucrătoare prevăzut de acestea pentru transmiterea pe cale administrativă a cauzelor care sunt de competența Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Mediu, aflate în curs de soluționarea la nivelul altor unități de parchet, este prea scurt, având în vedere încărcătura prea mare a activității la nivelul parchetelor.

13. Cu privire la dispozițiile art.25 alin.(4) din Legea pentru organizarea și funcționarea Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Mediu, precum și pentru



modificarea și completarea unor acte normative, se susține că prevederile art.798 din Legea nr.304/2004 privind organizarea judiciară, nou-introduse prin textul criticat - ce reglementează obligativitatea elaborării de către Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Mediu a unui raport privind activitatea desfășurată, care trebuie prezentat Consiliului Superior al Magistraturii - sunt identice cu prevederile art.20 din legea criticată, aspect de natură a crea un paralelism legislativ.

14. Se arată, totodată, că legea nu stabilește un termen rezonabil în care direcția nou-înființată să poată deveni operațională; or, în condițiile în care parchetele competente *de lege lata* să investigheze infracțiuni de mediu își vor pierde această competență odată cu intrarea în vigoare a legii, orice întârziere în operaționalizarea direcției poate avea repercusiuni asupra modului de administrare a urmăririi penale în cazul infracțiunilor de mediu și, implicit, poate afecta îndeplinirea de către Ministerul Public a rolului său constituțional, prevăzut la art.131 alin.(1) din Legea fundamentală.

15. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Avocatului Poporului, pentru a comunica punctele lor de vedere.

16. Punctele de vedere solicitate **Președinților celor două Camere ale Parlamentului și Avocatului Poporului** nu au fost comunicate.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, raportul judecătorului-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

17. Curtea 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.

18. **Obiectul controlului de constituționalitate**, astfel cum a fost formulat, îl constituie Legea pentru organizarea și funcționarea Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Mediu, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative.

19. Se susține că legea criticată contravine dispozițiilor constituționale ale art.1 alin.(3) și (5) cu privire la statul de drept și la calitatea legii, ale art.131 alin.(1) cu privire la Rolul Ministerului Public și ale art.138 alin.(5) referitor la bugetul public național

(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

20. În vederea soluționării prezentei obiecții de neconstituționalitate, este necesar ca instanța de contencios constituțional să procedeze la verificarea îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a acesteia, prevăzute la art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție și la 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.

21. 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 acestea 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, paragraful 70, sau Decizia nr. 385 din 5 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 488 din 13 iunie 2018, paragraful 32).



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

23. 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 organizarea și funcționarea Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Mediu, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative a fost adoptată, în procedură ordinară, de Senat, drept Cameră decizională, în data de 16 iunie 2020, a fost depusă, în data de 17 iunie 2020, la secretarul general al Camerei Deputaților și la secretarul general al Senatului pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii și apoi trimisă spre promulgare, în data de 21 iunie 2020. Prezenta sesizare a fost înregistrată la Curtea Constituțională pe data de 9 iulie 2020. Într-o atare situație, luând act de faptul că sesizarea de neconstituționalitate a fost formulată în termenul de 20 de zile, prevăzut de art. 77 alin. (1) teza a doua din Constituție, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă sub aspectul respectării termenului în care poate fi sesizată instanța de control constituțional (a se vedea, în același sens, Decizia Curții Constituționale nr.58 din

12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 205 din 13 martie 2020, paragraful 39).

24. Așadar, nefiind incident un fine de neprimire a sesizării astfel formulate, obiecția de neconstituționalitate poate fi analizată pe fond de către Curtea Constituțională.

(2) Analiza obiecției de neconstituționalitate

25. Analizând criticile de neconstituționalitate extrinsecă formulate prin raportare la dispozițiile constituționale ale art.138 alin. (5), Curtea reține că, așa cum a statuat, în mod constant, în jurisprudența sa, obligativitatea indicării sursei de finanțare pentru aprobarea cheltuielilor bugetare, prevăzută de norma constituțională, constituie un aspect distinct 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. Prin aceeași jurisprudență, Curtea a statuat 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 acesteia, 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 analizată 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.

26. Prin Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 160 din 2 martie 2016, paragraful 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”. Or, această verificare se poate realiza doar prin raportare la prevederile legale cuprinse în art. 15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 597 din 13 august 2002 și în art. 15 alin. (1) lit. a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 472 din 4 iunie 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.

27. În ceea ce privește incidența dispozițiilor care impun solicitarea fișei financiare, Curtea a considerat ca fiind necesară lămurirea mai multor aspecte.

28. Un prim aspect vizează faptul că, atâta vreme cât dispozițiile legale generează impact financiar asupra bugetului de stat, obligația solicitării fișei financiare incumbă tuturor inițiatorilor, în temeiul art. 15 alin. (1) lit. a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, potrivit căroră, *„În cazul propunerilor de introducere a unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage*

majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii au obligația să prezinte fișa financiară prevăzută la art. 15 din Legea nr. 500/2002 [...]”, 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 (a se vedea în acest sens Decizia nr. 764 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 104 din 7 februarie 2017, paragraful 23).

29. Totodată, Curtea a reținut faptul că nu deputatul sau senatorul trebuie să întocmească fișa financiară, ci Guvernul, art. 15 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 stabilind expres că, *„În cazul propunerilor legislative, Guvernul va transmite Camerei Deputaților sau Senatului, după caz, fișa financiară prevăzută la alin. (1), în termen de 45 de zile de la data primirii solicitării”*. Prin urmare, pentru a respecta procedura constituțională de adoptare a unui act normativ care implică o cheltuială bugetară, respectiv art. 138 alin. (5) din Constituție, este suficient ca inițiatorii actului normativ să facă dovada că, în temeiul dispozițiilor legale anterior menționate, au solicitat Guvernului fișa financiară. Netransmiterea fișei financiare în termenul legal de către autoritatea publică căreia îi incumbă obligația de a întocmi acest document nu poate constitui un impediment în continuarea procedurii de legiferare. Sub acest aspect, prin Decizia nr. 767 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 131 din 21 februarie 2017, paragraful 59, Curtea a stabilit că *„a ridica această competență a Guvernului la nivel de regulă constituțională implicit admisă de art. 138 alin. (5) din Constituție ar echivala cu o condiție potestativă pură în sensul că orice lege ce are implicații bugetare ar putea fi adoptată numai dacă Guvernul a întocmit și a transmis Parlamentului fișa financiară. Or, dacă Guvernul nu susține inițiativa legislativă/nu este de acord cu ea și, prin urmare, nu transmite fișa financiară, nu poate bloca procesul legislativ printr-o atitudine omisivă.”*



30. Un alt aspect vizează faptul că fișa financiară prevăzută de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 nu trebuie confundată cu punctul de vedere emis de Guvern, conform art.25 lit.b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ [dispoziție legală în cuprinsul căreia au fost preluate prevederile art. 11 lit. b¹) din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.164 din 2 aprilie 2001, în prezent abrogată prin art. 597 alin. (2) lit.c) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrative], punct de vedere emis ca urmare a solicitării formulate în temeiul art.111 alin. (1) din Constituție, cele două documente generate de Guvern având un regim juridic și, implicit, finalități diferite. Prin urmare, atunci când o propunere legislativă are implicații bugetare, Guvernul trebuie să prezinte ambele documente menționate, așadar atât punctul de vedere, cât și fișa financiară (a se vedea Decizia nr. 767 din 14 decembrie 2016, precitată, paragraful 60).

31. În fine, cu privire la efectele pe care le produce lipsa fișei financiare, Curtea a stabilit, de exemplu, prin Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, precitată, paragraful 59, sau Decizia nr. 593 din 14 septembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 886 din 4 noiembrie 2016, paragraful 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”.

32. Având în vedere toate aceste considerente, prin aceeași jurisprudență, Curtea a constatat că, în ceea ce privește legea supusă prezentului control de constituționalitate, în procedura de legiferare nu a fost solicitată fișa financiară nici de către inițiatorii propunerii legislative și nici de către Camera Parlamentului în care

au fost propuse și adoptate amendamente. Prin urmare, s-a statuat că neîndeplinirea obligației solicitării fișei financiare conduce, în mod firesc, la concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și real, astfel că au fost încălcate prevederile constituționale cuprinse în art. 138 alin. (5) referitoare la stabilirea sursei de finanțare. Curtea a observat, cu același prilej, că argumentul potrivit căruia „deși a fost solicitată, verbal, fișa financiară a măsurilor propuse, inițiatorii amendamentelor au precizat că nu există impact financiar pentru anul în curs întrucât cele două autorități sunt finanțate integral din venituri proprii”, prezentat în comunicarea adresată Curții de președintele Comisiei pentru muncă și protecție socială din cadrul Camerei Deputaților, nu poate complini niciuna dintre obligațiile constituționale, respectiv cea privind solicitarea fișei financiare care trebuia să însoțească propunerea legislativă [art. 138 alin. (5) din Constituție] sau cea privind solicitarea informării din partea Guvernului [art. 111 alin. (1) din Constituție], aspecte, de altfel, evidențiate și de Consiliul Legislativ în avizul emis în procedura de legiferare.

33. În concluzie, Curtea a reținut că, întrucât cheltuielile preconizate prin textele de lege criticate grevează asupra bugetului de stat, adoptarea lor ar fi fost posibilă doar după stabilirea sursei de finanțare în condițiile Legii fundamentale și după solicitarea informării Parlamentului de către Guvern. Neîndeplinirea obligației inițiatorilor legii de a solicita Guvernului fișa financiară, conform art. 138 alin. (5) din Constituție coroborat cu art. 15 alin. (2) din Legea nr. 500/2002, și a obligației președinților celor două Camere ale Parlamentului sau a președintelui Comisiei pentru muncă și protecție socială de solicitare a informării din partea Guvernului, potrivit prevederilor art. 111 alin. (1) din Constituție, conduce la concluzia că între Parlament și Guvern nu a existat un dialog real cu prilejul adoptării legii supuse controlului, iar Parlamentul a decis asupra majorării unor cheltuieli bugetare



bazându-se pe o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv.

34. Raportând prezenta obiecție de neconstituționalitate la jurisprudența mai sus invocată, Curtea constată că, în prezenta cauză, potrivit informațiilor comunicate de secretarul general al Camerei Deputaților, prin Adresa nr.5009 din 27 august 2020, Camera Deputaților, în calitate de primă Cameră sesizată, a solicitat informarea și punctul de vedere al Guvernului, conform art.111 alin.(1) din Constituție, cu privire la inițiativa legislativă care a stat la baza legii ce face obiectul controlului de constituționalitate. Prin aceeași adresă, se arată că a fost transmis Camerei Deputaților punctul de vedere al Guvernului, neînsoțit de fișa financiară prevăzută la art.15 din Legea nr.500/2002, precum și faptul că, din analiza documentelor atașate la dosarul inițiativei legislative, rezultă că inițiatorii propunerii legislative nu au solicitat și nu au depus, separat, fișa financiară prevăzută de dispozițiile legale în vigoare. Totodată, potrivit informațiilor comunicate de secretarul general al Senatului, prin Adresa nr.5128 din 3 septembrie 2020, Guvernul a comunicat Senatului punctul său de vedere referitor la legea analizată, Senatul nesolicitând nicio altă informație cu privire la Legea pentru organizarea și funcționarea Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Mediu, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative.

35. În aceste condiții, Curtea constată că legea supusă controlului de constituționalitate nu îndeplinește exigențele impuse de dispozițiile art.138 alin.(5) din Constituționale, astfel cum acestea au fost analizate de Curtea Constituțională prin Deciziile nr.56 din 5 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 199 din 12 martie 2020, și nr.58 din 12 februarie 2020. Astfel, inițiatorii propunerii legislative nu au solicitat Guvernului fișa financiară prevăzută de dispozițiile art.138 alin.(5) din Constituție și art.15 din Legea nr.500/2002, document distinct, ce nu poate fi asimilat informării solicitate Guvernului de către

Camera Deputaților, ca primă Cameră sesizată, și transmisă acesteia de Guvern, conform art.111 alin.(1) din Constituție. Acest aspect determină neconstituționalitatea extrinsecă a Legii pentru organizarea și funcționarea Direcției de Investigare a Infrațiunilor de Mediu, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, motiv pentru care Curtea apreciază că se impune admiterea de către Curtea Constituțională a prezentei obiecții de neconstituționalitate.

36. Față de temeinicia motivelor de neconstituționalitate extrinsecă, reținută prin raportare la dispozițiile art. 138 alin. (5) din Constituție, care afectează Legea pentru organizarea și funcționarea Direcției de Investigare a Infrațiunilor de Mediu, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, Curtea constată că nu mai este cazul să examineze criticile de neconstituționalitate intrinsecă referitoare la încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(3) și (5) și ale art.131 alin.(1) din Constituție, care implică analiza conținutului normativ al legii.

37. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

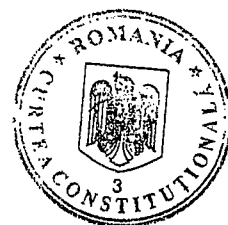
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

Decide:

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de Guvernul României și constată că Legea pentru organizarea și funcționarea Direcției de Investigare a Infrațiunilor de Mediu, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative sunt neconstituționale.

Definitivă și general obligatorie.



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

Pronunțată în ședința din data de 30 septembrie 2020.

**PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE**


prof. univ. dr. ~~Vale~~ DORNEANU

Magistrat-asistent,


Cristina Teodora Pop