

DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ****DECIZIA Nr. 649**

din 24 septembrie 2020

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 123/2020 pentru modificarea art. 3 din Legea nr. 61/1993 privind alocația de stat pentru copii

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
Benke Károly	— magistrat-asistent-șef

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 123/2020 pentru modificarea art. 3 din Legea nr. 61/1993 privind alocația de stat pentru copii, obiecție formulată de Guvernul României.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 5.231 din 9 septembrie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr. 1.446A/2020.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate se arată că existența îndeplinirii cvorumului legal la momentul adoptării actelor juridice este, potrivit art. 67 din Constituție, o condiție prealabilă, ce trebuie îndeplinită pentru exercitarea votului de către membrii fiecărei Camere, și nu o condiție atestată de rezultatul votului exprimat asupra legilor, hotărârilor și moțiunilor. Prin urmare, art. 129 și art. 114 din Regulamentul Camerei Deputaților, respectiv art. 110¹ și art. 133¹ din Regulamentul Senatului nu derogă de la prevederile art. 67 din Constituție. Inexistența cvorumului legal conduce la imposibilitatea exprimării votului și nu este o consecință a rezultatului acestuia.

4. Raportat la desfășurarea procedurii parlamentare cu privire la legea criticată, se arată că, în cadrul ședinței din data de 11 august 2020, potrivit stenogramei publicate pe site-ul Senatului, dezbaterile s-a desfășurat în conformitate cu prevederile art. 110¹ și art. 133¹ din Regulamentul Senatului. După finalizarea dezbaterilor, președintele de ședință a anunțat că începe sesiunea de vot asupra proiectelor de lege și propunerilor legislative menționate, votul urmând să se exprime în conformitate cu prevederile art. 110¹ din Regulament, senatorii exprimându-se printr-un singur vot atât asupra raportului, cât și asupra inițiativei legislative. Din stenograma ședinței Senatului din data de 11 august 2020 nu se poate stabili dacă legea criticată a fost adoptată în prezența (inclusiv electronică) a majorității senatorilor. Întrucât la deschiderea ședinței președintele nu a anunțat, în conformitate cu prevederile art. 124 alin. (3) din Regulamentul Senatului, numărul senatorilor care și-au înregistrat prezența (electronic), nu poate funcționa prezumția admisă pe cale jurisprudențială de instanța constituțională a îndeplinirii condiției cvorumului legal. Mai mult, la momentul deschiderii sesiunii de vot, de asemenea, președintele de ședință nu a menționat numărul senatorilor prezenți (electronic). Se precizează că art. 110¹ din Regulamentul Senatului nu înlătură de la aplicare prevederile art. 124 și nici pe cele ale art. 125 din același act normativ și, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale (Decizia nr. 156 din 6 mai 2020), nici nu poate fi interpretat în sensul că, prin ele însele, ar putea înlătura de la aplicare dispoziții sau norme constituționale, în cazul de față, pe cele ale art. 67 din Constituție.

5. Potrivit stenogramei ședinței Camerei Deputaților din data de 19 august 2020, și-au înregistrat prezența un număr de 154 de deputați. Așadar, la momentul deschiderii ședinței, condiția cvorumului legal, prevăzută de art. 67 din Constituție, nu era îndeplinită, întrucât, față de numărul total al deputaților, era necesar să își înregistreze electronic prezența un număr de cel puțin 165 de deputați, motiv pentru care prezumția relativă dezvoltată pe cale jurisprudențială nu poate opera în situația de față. Numărul de parlamentari prezenți înregistrați electronic era însă suficient pentru a permite dezbaterile proiectelor de lege și a propunerilor legislative aflate pe ordinea de zi a Camerei Deputaților. Potrivit stenogramei ședinței din data de 19 august 2020, în discuție, după încheierea dezbaterilor, când inițiativele legislative de pe ordinea de zi au fost supuse votului final, președintele de ședință nu a realizat nicio verificare a cvorumului, în exercitarea unei obligații regulamentare exprese, pentru a asigura îndeplinirea condiției constituționale pentru adoptarea unei legi. Astfel, fiind în prezența unui vot electronic, în conformitate cu dispozițiile art. 123 alin. (3) din Regulamentul Camerei Deputaților, președintele de ședință avea obligația de a verifica îndeplinirea condiției constituționale de cvorum legal, înainte de a deschide sesiunea de vot. Or, potrivit stenogramei ședinței Camerei Deputaților, această verificare nu a avut loc, iar parlamentarii au procedat la votarea proiectelor de pe ordinea de zi în absența unei verificări a cvorumului. În același timp, se susține că, în condițiile neîntrunirii cvorumului de ședință la începutul acesteia, nu poate opera prezumția dezvoltată pe cale jurisprudențială, potrivit căreia cvorumul respectiv se păstrează și la momentul votului.

6. În consecință, rezultă că legea criticată a fost adoptată atât de Senat, cât și de Camera Deputaților cu încălcarea unor norme procedurale clare referitoare la cvorumul legal. În condițiile neîndeplinirii condiției de cvorum legal atât la deschiderea ședințelor din data de 11 august și, respectiv, 19 august 2020, cât și la momentul exprimării votului final — atât în Senat, cât și la Camera Deputaților — asupra Legii privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 123/2020 și în condițiile în care singurul document care poate atesta îndeplinirea condiției constituționale — stenograma ședinței — nu cuprinde nicio mențiune cu privire la îndeplinirea acesteia, se apreciază că legea criticată a fost adoptată cu încălcarea dispozițiilor art. 67 din Constituție. Un atare viciu de procedură atrage neconstituționalitatea legii criticate, fără a afecta însă conținutul normativ al ordonanței de urgență.

7. Cu privire la încălcarea prevederilor art. 1 alin. (5) prin raportare la art. 111 alin. (1) și art. 138 alin. (5) din Constituție, se prezintă succesiunea în timp a actelor normative intervenite în cursul anului 2020 în domeniul alocației de stat pentru copii, subliniindu-se că există o incompatibilitate între viziunea normativă a legiuitorului primar (Parlamentul României) și viziunea normativă a legiuitorului derivat (Guvernul României). Inclusiv în cazul legii criticate, Parlamentul avea competența de a respinge actul normativ al organului executiv în condițiile în care dorea să infirme politica legislativă a Guvernului cu privire la majorarea etapizată a alocațiilor pentru copii. Cu toate acestea, problema de constituționalitate pe care o ridică legea criticată nu vizează nici separația puterilor în stat și nici competența legiuitorului originar și a legiuitorului derivat.

Problema de constituționalitate vizează încălcarea principiului constituțional al legalității prevăzut în art. 1 alin. (5) coroborat cu art. 111 alin. (1) și art. 138 alin. (5) din Constituție.

8. Se arată că, spre deosebire de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 2/2020, care a prorogată aplicarea prevederilor Legii nr. 14/2020, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 123/2020 a modificat efectiv conținutul prevederilor Legii nr. 61/1993, așa cum au fost acestea modificate la rândul lor prin Legea nr. 14/2020. În planul substanței normative, Legea nr. 14/2020 avea ca finalitate majorarea alocațiilor copiilor prin dublarea acestora și, deci, plata lor imediată în noul quantum majorat odată ce legea respectivă începea să producă efecte. Spre deosebire de opțiunea normativă a legiuitorului primar, legiuitorul derivat a urmărit prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 123/2020 să majoreze alocațiile copiilor la nivelul urmărit de legiuitorul primar, însă în etape, justificând acest lucru prin faptul că majorarea alocației de stat pentru copii din luna august 2020 ar avea un impact bugetar de aproximativ 2,3 miliarde lei care nu poate fi susținut în contextul în care „de la bugetul de stat au fost susținute o serie de cheltuieli neprevăzute pentru combaterea răspândirii coronavirusului SARS-CoV-2, fapt pentru care resursele financiare sunt insuficiente”.

9. Cu alte cuvinte, în cazul de față nu există o prorogare a unor dispoziții normative prevăzute de legea de aprobare a unei ordonanțe de urgență a Guvernului, ci o modificare a dispozițiilor normative din legea modificată prin ordonanța de urgență a Guvernului care, la rândul său, a fost aprobată cu modificări prin lege.

10. Or. prin respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 123/2020 care prevede o majorare în etape a alocațiilor pentru copii cu scopul ca aceste alocații, pentru viitor, să fie majorate prin dublare într-o singură etapă, în fapt, Parlamentul promovează o măsură legislativă care, pe de o parte, presupune modificarea ulterioară a prevederilor bugetului de stat și, pe de altă parte, implică cheltuieli bugetare mai mari.

11. Într-o asemenea situație devin aplicabile dispozițiile art. 111 alin. (1) și art. 138 alin. (5) prin raportare și la prevederile art. 15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice și ale art. 15 alin. (1) lit. a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, care stabilesc obligația de întocmire a fișei financiare. Această obligație subsistă pentru Parlament în cazul legii criticate, spre deosebire de situația legii de respingere a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 2/2020, pentru simplul motiv că se respinge un nou act normativ al Guvernului care a modificat conținutul art. 3 din Legea nr. 61/1993, inclusiv modificările aduse prin Legea nr. 14/2020.

12. Așadar, în această situație specifică, decizia Parlamentului de a respinge Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 123/2020 presupune inevitabil creșterea cheltuielilor bugetare în anul bugetar în curs și în anii bugetari ulteriori, ceea ce reclamă îndeplinirea obligațiilor constituționale prevăzute la art. 111 alin. (1) și art. 138 alin. (5), precum și a prevederilor art. 15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 500/2002 și ale art. 15 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 69/2010, care stabilesc obligația de întocmire a fișei financiare. Însă, din analiza fișei actului normativ supus controlului *a priori* de constituționalitate rezultă că Parlamentul nu a solicitat pentru legea criticată o astfel de informare din partea Guvernului, nici întocmirea fișei financiare, ca atare încălcând dispozițiile constituționale și legale anterefere.

13. Se subliniază că nu se contestă aspecte care vizează caracterul suficient sau insuficient al resurselor bugetare pentru asigurarea majorării alocațiilor pentru copii, încadrarea unor cheltuieli în ansamblul bugetar fiind atributul Guvernului. Se mai arată că Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative reglementează obligația pentru inițiatorul unui proiect de act normativ de a cuprinde în cadrul instrumentului de prezentare și motivare (deci inclusiv în expunerile de motive în cazul proiectelor de lege și în notele de fundamentare în cazul ordonanțelor) 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 [a se vedea art. 31 alin. (1) din Legea nr. 24/2000]. Cu toate acestea, în art. 15 din Legea nr. 500/2002 și art. 15 din Legea nr. 69/2010 se prevede obligația întocmirii unei fișe financiare în cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative/măsură/politici a căror aplicare atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget. Această fișă financiară trebuie să cuprindă o serie de elemente specifice, precizate în mod expres în art. 15 alin. (1) lit. a)—c) din Legea nr. 500/2002, și să îndeplinească una dintre condițiile prevăzute la art. 15 alin. (1) lit. a)—b) din Legea nr. 69/2010.

14. Se apreciază că prezentarea impactului bugetar în cadrul instrumentului de prezentare și motivare a proiectului de lege de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 123/2020 nu este o condiție suficientă, de natură să înlăture obligația legală prevăzută în mod expres în art. 15 din Legea nr. 500/2002, coroborată cu dispozițiile art. 7 și art. 15 din Legea nr. 69/2010, obligație pe care Parlamentul nu a respectat-o atunci când a adoptat legea criticată, încălcând astfel prevederile art. 1 alin. (5) coroborat cu art. 111 alin. (1) și art. 138 alin. (5) din Constituție.

15. Se mai arată că Parlamentul nu și-a îndeplinit obligația constituțională de a solicita Guvernului o informare cu privire la dinamica prevederilor bugetului de stat în contextul soluțiilor legislative propuse; or, chiar prin efectul legii criticate se generează cheltuieli suplimentare în sarcina bugetului de stat, cheltuieli care nu au fost luate în considerare atunci când a fost conceput bugetul de stat pe anul 2020 și care, prin urmare, sunt lipsite de o sursă reală de finanțare.

16. Așadar, critica de neconstituționalitate este întărită de faptul că aceste cheltuieli nu au fost analizate și cuprinse în legea bugetului de stat pe anul 2020 la momentul adoptării, întrucât, astfel cum se arată și în expunerea de motive la legea de aprobare a ordonanței de urgență în discuție, impactul bugetar determinat de aplicarea Legii nr. 14/2020 nu a fost inclus în Legea bugetului de stat pe anul 2020 nr. 5/2020. Totodată, nu a fost avut în vedere impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, cât și pe termen lung, care este deosebit de important, întrucât, prin revitalizarea prevederilor Legii nr. 14/2020, acesta prezintă caracter defavorabil, majorând cheltuielile bugetare de stat. În schimb, în pofida faptului că lipsa documentației financiare a fost semnalată în cadrul dezbaterilor parlamentare, legiuitorul primar a procedat la supunerea la vot și adoptarea legii de respingere în lipsa elementelor obligatorii prevăzute de art. 138 din Constituție.

17. Cu privire la încălcarea art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție, se arată că art. 104 din Tratatul de la Maastricht (tratat care a devenit parte a dreptului intern prin Legea nr. 157/2005), cât și art. 126 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene reglementează o anumită disciplină bugetară, impunând statelor membre o obligație generală, aceea de a evita deficitele publice excesive. Raportul dintre datoria publică și produsul intern brut (PIB) nu trebuie să depășească „valorile de referință” stabilite prin protocol (anexă la tratat), respectiv 3% pentru raportul dintre deficitul public prevăzut sau real și PIB.

18. Or, având în vedere că prin Legea bugetului de stat pe anul 2020 nr. 5/2020 deficitul bugetar s-a stabilit la 74.300,5 milioane lei [art. 2 alin. (2) din actul normativ anterior menționat], iar efortul bugetar generat de această cheltuială ar avea un impact ridicat prin raportare la numărul beneficiarilor, respectiv 3,6 milioane de copii, o atare măsură încalcă dispozițiile art. 148 din Constituție prin aceea că afectează capacitatea statului de a atinge ținta de deficit și, în consecință, respectarea angajamentelor asumate la nivelul Uniunii Europene.

19. Se apreciază că legea de respingere trebuia analizată în mod integral, în contextul Legii bugetului de stat pe anul 2020 nr. 5/2020, fiind

necesară o regândire și o modificare corespunzătoare a acesteia din urmă atât pe latura de venituri, cât și pe cea de cheltuieli. Prin urmare, având în vedere că modalitatea de legiferare aduce atingere obligațiilor statului român prevăzute în actul de aderare, se apreciază că au fost încălcate prevederile art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție.

20. Cu privire la încălcarea principiului cooperării și colaborării loiale între autorități prevăzut de art. 1 alin. (3) și (5), coroborat cu art. 115 alin. (5) și (7) din Constituție, se invocă eludarea dreptului pozitiv reprezentat de dispozițiile art. 111 din Constituție, care prescriu obligativitatea consultării Guvernului în materia inițiativelor legislative având ca obiect aspecte cu impact asupra bugetului de stat.

21. Se apreciază că este necesar a se constata că, prin maniera în care Camera decizională a înțeles să legifereze, nu s-a produs numai o încălcare a obligațiilor de a solicita informații Guvernului și de a nu interveni asupra cheltuielilor bugetare prestabilite, aspecte care atrag încălcarea art. 111 și art. 138 din Constituție, dar și că, prin această conduită, Parlamentul a nesocotit, în cele din urmă, principiul constituțional al cooperării și colaborării loiale, prin aceea că a eludat competența Guvernului în procesul de legiferare a aspectelor care generează impact financiar asupra bugetului de stat.

22. Prin urmare, se apreciază că legea criticată încalcă prevederile art. 67, art. 111 alin. (1), art. 138 alin. (5), art. 148 alin. (2) și (4), respectiv art. 1 alin. (3) și (5) coroborat cu art. 115 alin. (5) și (7) din Constituție.

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

24. **Președintele Camerei Deputaților** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

25. În ceea ce privește pretinsa încălcare a dispozițiilor art. 67 din Constituție, se arată că proiectul de lege privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 123/2020 a intrat în dezbaterile plenului Senatului în ședința din data de 11 august 2020, ședință la finalul căreia s-a exprimat votul final asupra proiectelor de acte normative dezbătute. În contextul prelungirii stării de alertă instituite prin Hotărârea Guvernului nr. 394/2020, precum și al măsurilor impuse pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, potrivit înregistrării video disponibile pe pagina de internet a Senatului, în data de 11 august 2020, atât ședința de plen consacrată dezbaterilor, cât și ședința de vot final s-au desfășurat, potrivit procedurii privind desfășurarea ședințelor plenului Senatului, de la distanță, prin mijloace electronice, cu posibilitatea exprimării votului electronic prin intermediul terminalilor informative de tip tabletă, puse la dispoziție de Serviciul de Telecomunicații Speciale. Procedura invocată este prevăzută la art. 110¹ din Regulamentul Senatului, aprobat prin Hotărârea Senatului nr. 28/2005, republicat, cu modificările și completările ulterioare, și a fost aprobată în data de 22 aprilie 2020 prin Hotărârea nr. 13/2020 a Biroului permanent al Senatului — hotărâre emisă în temeiul art. 131¹ alin. (1) din Regulament. În considerarea celor arătate se învederează că proiectul de lege criticat a fost adoptat cu 87 de voturi pentru, 29 împotriva și 12 abțineri, dintr-un total de 136 de senatori, ceea ce confirmă în mod indiscutabil îndeplinirea condiției referitoare la cvorumul legal, prevăzută la art. 67 din Legea fundamentală.

26. În ceea ce privește critica referitoare la încălcarea dispozițiilor constituționale privind existența cvorumului legal în timpul desfășurării, la Camera Deputaților, a ședinței de vot final din data de 19 august 2020, cu referire la votul asupra proiectului de lege contestat, se arată că, potrivit stenogramei ședinței de plen și a celei de vot final din data de 19 august 2020, acestea s-au desfășurat prin mijloace electronice, potrivit

procedurii reglementate de art. 114 din Regulamentul Camerei Deputaților, aprobat prin Hotărârea nr. 8/1994, republicat, cu modificările și completările ulterioare, procedură aplicabilă, în situațiile excepționale prevăzute la art. 129 din Regulament, proiectelor de legi sau propunerilor legislative înscrise pe ordinea de zi. Potrivit ordinii de zi aprobate și stenogramei ședinței de vot final din data de 19 august 2020, votul asupra proiectului de lege criticat s-a desfășurat potrivit procedurii reglementare privind votul electronic la distanță, aprobate de Biroul permanent al Camerei Deputaților, prin Memorandumul intern nr. 276 din 22 aprilie 2020, în temeiul prevederilor art. 129 din Regulamentul Camerei Deputaților; dintr-un total de 329 de deputați, s-au exprimat prin vot 258, după cum urmează: 16 pentru, 63 împotriva și 29 de abțineri, fiind respectate imperativele constituționale ce privesc atât cvorumul legal, cât și cel necesar adoptării legilor organice, din a căror categorie face parte legea contestată.

27. Cu privire la încălcarea art. 1 alin. (5) prin raportare la art. 111 alin. (1) și art. 138 alin. (5) din Constituție, se arată că, potrivit normelor de tehnică legislativă, prin respingerea ordonanței de urgență, Parlamentul nu a legiferat o nouă prevedere privind majorarea alocației de stat, ci și-a exercitat prerogativa constituțională de control asupra legiuitorului delegat în calitatea sa de legiuitor originar.

28. De asemenea, legea criticată nu este de natură să conducă la angajarea unor cheltuieli bugetare suplimentare, având doar consecința menținerii în vigoare a unor dispoziții modificate printr-un act normativ votat de Parlament și promulgat de Președintele României, în speță Legea nr. 14/2020, care prevede dublarea cuantumului alocațiilor pentru copii. Astfel după cum Curtea Constituțională a statuat prin Decizia nr. 412 din 20 iunie 2019, „supunerea ordonanței de urgență spre aprobare Parlamentului reprezintă o formă de control parlamentar asupra activității de legiferare delegată Guvernului”. Mai mult, „respingerea prin lege a unei ordonanțe reprezintă infirmarea expresă de către Parlament a politicii legislative pe care ordonanța de urgență o exprimase, având drept consecință ca un asemenea act să își înceteze aplicabilitatea, să nu se mai aplice în viitor” (Decizia nr. 498 din 8 iunie 2006 sau Decizia nr. 1.594 din 9 decembrie 2010).

29. Modificările aduse art. 3 din Legea nr. 61/1993 prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 123/2020 instituie majorarea graduală, în decursul unei perioade de doi ani, a alocațiilor pentru copii, substituind voința legiuitorului primar ce vizează dublarea cuantumului acestora, consacrată odată cu modificările aduse aceleiași norme din actul normativ de bază prin dispozițiile art. I din Legea nr. 14/2020. Ca și în cazul Legii nr. 160/2020 privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 2/2020, „Parlamentul, prin respingerea ordonanței de urgență, a considerat că este necesară o punere cât mai rapidă în executare a Legii nr. 14/2020, tocmai pentru a se realiza scopul ei” (Decizia nr. 593 din 15 iulie 2020). În circumstanțe extraordinare determinate de pandemia provocată de virusul SARS-CoV-2, Parlamentul, în temeiul prerogativelor sale constituționale, de unică autoritate legiuitoare a țării, a considerat oportun să respingă Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 123/2020 și să pună astfel în vigoare dispozițiile Legii nr. 14/2020, din considerente ce țin inclusiv de preocuparea privind atenuarea impactului economic și social al acestei pandemii.

30. Cu privire la critica de neconstituționalitate raportată la art. 111 alin. (1) și art. 138 alin. (5) din Constituție, precum și la prevederile art. 15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 500/2002 și ale art. 15 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 69/2010, se arată că aspectele antamate vizează, în realitate, Legea nr. 14/2020, pentru că aceasta este cea care dublează cuantumul alocațiilor și generează impact bugetar pentru anul 2020. Prin urmare, obligația de informare a Parlamentului sau de depunere a fișei financiare se subsumează parcursului legislativ ce a privit Legea nr. 14/2020.

31. Cu privire la criticile formulate referitoare la încălcarea de către Parlament a obligației de a indica sursa de finanțare pentru aprobarea cheltuielilor bugetare, prin nerespectarea dispozițiilor art. 111 alin. (1) și art. 138 alin. (2) și (5) din Constituție, se solicită respingerea acestora ca neîntemeiate, având în vedere că actul normativ supus controlului de constituționalitate are ca obiect de reglementare respingerea unei ordonanțe de urgență a Guvernului ce instituie măsuri de natură a se constitui într-o veritabilă cenzură a voinței legiuitorului primar exprimată la momentul adoptării Legii nr. 14/2020. Legea criticată nu dispune angajarea niciunei alte cheltuieli de la bugetul de stat, ci vizează menținerea unei decizii a legislativului, consacrate prin adoptarea Legii nr. 14/2020, integrată în ansamblul măsurilor transpuse în norme ce configurează politica legislativă în domeniu.

32. Cât privește rolul instituțional al Parlamentului în procesul de elaborare a politicilor legislative, se invocă Decizia Curții Constituționale nr. 593 din 15 iulie 2020.

33. În considerarea celor mai sus arătate, se apreciază că legea criticată nu încalcă art. 111 alin. (1) și art. 138 alin. (2) și (5) din Constituție, prin prisma nesocotirii obligației de a indica sursa de finanțare pentru aprobarea cheltuielilor bugetare.

34. Cu privire la încălcarea art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție, se invocă Decizia nr. 593 din 15 iulie 2020, apreciindu-se că nu se poate reține critica privind încălcarea dispozițiilor constituționale antereferite.

35. Cu privire la critica de neconstituționalitate extrinsecă privind încălcarea principiului cooperării și colaborării loiale între autorități, se arată că aceasta nu este fundamentată în raport cu rolul Parlamentului în ansamblul autorităților publice cu rang constituțional și este în contradicție vădită cu jurisprudența instanței constituționale. În acest sens se invocă Decizia nr. 240 din 3 iunie 2020 și se concluzionează că principiul antereferit a fost pe deplin respectat de către Parlament în procesul de adoptare a legii criticate.

36. **Președintele Senatului și Avocatul Poporului** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctul de vedere al președintelui Camerei Deputaților, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

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

38. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie Legea privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 123/2020 pentru modificarea art. 3 din Legea nr. 61/1993 privind alocația de stat pentru copii, care are următorul cuprins: „*Articol unic. — Se respinge Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 123 din 31 iulie 2020 pentru modificarea art. 3 din Legea nr. 61/1993 privind alocația de stat pentru copii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 688 din 31 iulie 2020.*”

39. Textele constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele ale art. 1 alin. (3) și (5) privind statul de drept și principiul cooperării loiale, art. 67 privind volumul de prezență necesar adoptării legilor, art. 111 alin. (1) privind informarea Parlamentului, art. 115 alin. (5) și (7) privind delegarea legislativă, art. 138 alin. (5) privind indicarea sursei de finanțare a cheltuielilor bugetare angajate și art. 148 alin. (2) și (4) privind actele de drept european.

(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

40. În prealabil examinării obiecției de neconstituționalitate, Curtea are obligația verificării condițiilor de admisibilitate ale acesteia, prin prisma titularului dreptului de sesizare, a termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța

constituțională, precum și a obiectului controlului de constituționalitate. Dacă primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează să fie cercetate în ordinea antereferită, iar constatarea neîndeplinirii uneia dintre ele are efecte dirimante, făcând inutilă analiza celorlalte condiții (Decizia nr. 66 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 213 din 9 martie 2018, paragraful 38).

41. Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate îndeplinește condițiile prevăzute de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție atât sub aspectul titularului dreptului de sesizare, întrucât a fost formulată de Guvernul României, cât și sub aspectul obiectului, fiind vorba de o lege adoptată, dar nepromulgată încă.

42. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de contencios 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, iar, potrivit art. 77 alin. (3) din Constituție, în termen de cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare.

43. În cauză, legea a fost adoptată de Senat la 11 august 2020, iar de Camera Deputaților la 19 august 2020. La aceeași dată a fost depusă la secretarii generali ai celor două Camere pentru exercitarea dreptului de sesizare asupra constituționalității legii și trimisă la promulgare în data de 21 august 2020. La data de 9 septembrie 2020, Curtea Constituțională a înregistrat, prezenta obiecție de neconstituționalitate formulată de Guvernul României.

44. Luând act de faptul că obiecția de neconstituționalitate a fost formulată cu depășirea termenului legal prevăzut de Legea nr. 47/1992, dar în interiorul termenului de promulgare de 20 de zile, prevăzut de art. 77 alin. (1) din Constituție, precum și faptul că legea nu fusese încă promulgată la data sesizării sale, 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 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 ipoteza a doua).

(2) Analiza obiecției de neconstituționalitate

(2.1.) Critica privind încălcarea art. 1 alin. (3) și (5) coroborat cu art. 115 alin. (5) și (7) din Constituție

45. Examinând critica de neconstituționalitate, Curtea reține că, prin Legea nr. 14/2020 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 9/2019 pentru modificarea și completarea Legii nr. 61/1993 privind alocația de stat pentru copii, precum și pentru modificarea art. 58 alin. (1) din Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, adoptată în 18 decembrie 2019 și publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 22 din 14 ianuarie 2020, a dublat cuantumul alocației de stat pentru copii față de cel stabilit pentru anul 2019, după cum urmează: (i) 600 lei pentru copiii cu vârsta de până la 2 ani sau de până la 3 ani, în cazul copilului cu handicap; (ii) 300 lei pentru copiii cu vârsta cuprinsă între 2 ani și 18 ani, precum și pentru tinerii prevăzuți la art. 1 alin. (3); (iii) 600 lei pentru copiii cu vârsta cuprinsă între 3 ani și 18 ani, în cazul copilului cu handicap.

46. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 2/2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 31 din 16 ianuarie 2020, a prorogat intrarea în vigoare a art. 1 pct. 1 din Legea nr. 14/2020 până la data de 1 august 2020. Legea nr. 160/2020,

publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 680 din 30 iulie 2020, a respins Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 2/2020.

47. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 123/2020 a modificat art. 3 alin. (1) din Legea nr. 61/1993 și a menținut creșterea cuantumului alocației stabilită prin Legea nr. 14/2020, însă a eșalonat-o pe o perioadă de 2 ani și 5 luni. Legea criticată a respins Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 123/2020.

48. Curtea constată că Guvernul a utilizat Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 123/2020 pentru a prelua în cuprinsul său întregul conținut normativ al unei legi publicate, și anume Legea nr. 14/2020, dar neintrate în vigoare, și de a etapiza creșterea alocației pe o perioadă de 2 ani și 5 luni. Așadar, *singura modificare pe care Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 123/2020 a adus-o cadrului normativ existent a fost aceea a etapizării creșterii alocației de stat pentru copii*. În acest cadru, Guvernul apreciază că respingerea măsurii etapizării creșterii cuantumului alocațiilor pune în discuție comportamentul constituțional loial al Parlamentului față de Guvern.

49. Curtea reține că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 123/2020, ca și cea precedentă — Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 2/2020 — se înscrie în aceeași viziune normativă a Guvernului de a temporiza creșterea alocațiilor de stat pentru copii (prorogarea intrării în vigoare/etapizarea creșterilor cuantumului alocației). Faptul că o asemenea ordonanță de urgență a fost respinsă ține de esența delegării legislative, Parlamentul, în calitate de unică autoritate legiuitoare a țării, nefiind de acord cu măsura etapizării creșterii cuantumului alocațiilor de stat pentru copii.

50. Respingerea prin lege a unei ordonanțe reprezintă infirmarea expresă de către Parlament a politicii legislative pe care ordonanța de urgență o exprimase, având drept consecință ca un asemenea act să își înceteze aplicabilitatea, să nu se mai aplice în viitor (Decizia nr. 498 din 8 iunie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 554 din 27 iunie 2006, Decizia nr. 1.594 din 9 decembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 106 din 10 februarie 2011, sau Decizia nr. 593 din 15 iulie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 645 din 22 iulie 2020, paragraful 42). Parlamentul poate respinge o ordonanță de urgență atât pe motive de oportunitate, cât și de constituționalitate (Decizia nr. 240 din 3 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 504 din 12 iunie 2020, paragraful 89, sau Decizia nr. 593 din 15 iulie 2020, paragraful 42).

51. Parlamentul, prin respingerea ordonanței de urgență, a considerat că este necesară o punere cât mai rapidă în executare a Legii nr. 14/2020, tocmai pentru a se realiza scopul ei (Decizia nr. 593 din 15 iulie 2020, paragraful 42).

52. Faptul că Guvernul în mod formal a preluat conținutul Legii nr. 14/2020 în cuprinsul ordonanței de urgență nu indică existența unei alte/noi măsuri de creștere a cuantumului alocațiilor de stat pentru copii, ci este vorba de aceeași creștere prevăzută de Legea nr. 14/2020, singurul element novator al ordonanței de urgență fiind etapizarea acestei creșteri. Așadar, indiferent că este vorba de prorogarea intrării în vigoare a Legii nr. 14/2020 sau de etapizarea creșterii cuantumului alocației de stat pentru copii prevăzute de aceeași lege, ordonanțele de urgență astfel adoptate sunt și rămân în legătură directă cu Legea nr. 14/2020, ele constituindu-se în măsuri legislative de punere în aplicare a acesteia. Dacă Parlamentul nu este de acord cu modul Guvernului de a pune în operă creșterile preconizate nu înseamnă că se încalcă principiul cooperării loiale între aceste instituții, astfel că respingerea ordonanțelor de urgență este o consecință firească a manifestării dezacordului existent între legiuitorul originar și cel delegat. În acest context Curtea reține că, potrivit jurisprudenței sale, legiuitorul delegat, printr-un act de reglementare primară, nu are competența de a contracara o măsură de politică legislativă (Decizia nr. 1.221 din 12 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 804 din 2 decembrie 2008, și Decizia nr. 593 din 15 iulie 2020, paragraful 42), astfel că

divergențele de viziune între legiuitorul originar și cel delegat se transează întotdeauna în favoarea celui originar.

53. Delegarea legislativă, consacrată expres de Legea fundamentală, presupune o excepție de la principiul constituțional al separației puterilor în stat și o derogare de la prevederile art. 61 alin. (1) din Constituție, potrivit cărora *„Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării”* (Decizia nr. 68 din 27 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 181 din 14 martie 2017, paragraful 88). Aprecierea oportunității adoptării unei ordonanțe de urgență, sub aspectul deciziei legiferării, constituie un atribut exclusiv al legiuitorului delegat, care poate fi censurat doar în condițiile prevăzute expres de Constituție, respectiv doar pe calea controlului parlamentar exercitat potrivit art. 115 alin. (5) din Constituție. Așadar, doar Parlamentul poate decide soarta actului normativ al Guvernului, adoptând o lege de aprobare sau de respingere. Cu ocazia dezbaterilor parlamentare, forul legislativ suprem are competența de a censura ordonanța de urgență a Guvernului, atât sub aspectul legalității, cât și al oportunității, dispozițiile art. 115 alin. (8) din Constituție statuând că prin legea de aprobare sau de respingere se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței (Decizia nr. 68 din 27 februarie 2017, paragraful 89).

54. Așadar, Guvernul exercită o competență de legiferare prin atribuire, astfel că ordonanțele de urgență trebuie să se încadreze în politica legislativă a statului stabilită de Parlament. Legiuitorul delegat nu poate să adopte acte contrare voinței/viziunii legiuitorului originar. În măsura în care își depășește acest mandat constituțional, legiuitorul originar are competența de a respinge actul administrativ cu forță de lege. În cauza de față, Curtea reține că Parlamentul a respins un asemenea act, atât prin votul Senatului, cât și al Camerei Deputaților, exercitându-și astfel o competență prevăzută de Constituție. Argumentele de respingere a ordonanței de urgență au fost de oportunitate („Legea adoptată de Parlament prevede dublarea alocațiilor de stat pentru copii, mai ales acum, în această perioadă, în care necesitățile și cerințele pentru școală sunt mai mari. Trebuie puse în aplicare dispozițiile prin care s-au dublat aceste alocații, și nu eșalonarea majorărilor pe parcursul a trei ani” — a se vedea Raportul din 18 august 2020 al Comisiei pentru muncă și protecție socială din Camera Deputaților cu privire la respingerea unui amendament prin care se propunea aprobarea ordonanței de urgență), astfel că instanța constituțională nu are competența de a interveni în analiza acestora.

55. Faptul că Guvernul întocmește bugetul de stat și adoptă ordonanțe de urgență/proiecte de lege de rectificare a acestuia nu înseamnă că acesta are o competență proprie/distinctă cu privire la legiferarea aspectelor care generează impact financiar asupra bugetului de stat. Din contră, competența aparține Parlamentului, legea este cea care stabilește politica legislativă în diverse domenii, precum și veniturile și cheltuielile bugetului de stat, în timp ce Guvernul, ca legiuitor delegat, pe de o parte, compune acțiunea legislativă a Parlamentului, caz în care actele sale de reglementare primară se supun aprobării acestuia, iar, pe de altă parte, realizează colectarea taxelor, impozitelor și contribuțiilor și plata obligațiilor sale financiare. Întocmirea planului financiar al statului nu echivalează cu înfăptuirea politicii legislative în varii domenii (Decizia nr. 593 din 15 iulie 2020, paragraful 43). *Prin urmare, Parlamentul, respingând ordonanța de urgență, s-a plasat în cadrul competențelor sale constituționale și a protejat autoritatea normativă a legii deja adoptate, respectiv Legea nr. 14/2020, astfel că nu se poate reține încălcarea art. 1 alin. (3) și (5) coroborat cu art. 115 alin. (5) și (7) din Constituție.*

(2.2.) Critica privind încălcarea art. 67 din Constituție

56. Examinând critica de neconstituționalitate formulată, Curtea reține că atât Camera Deputaților, cât și Senatul au adoptat o procedură specială de desfășurare a ședințelor lor în „situații excepționale, constatate de către autoritățile abilitate.

precum epidemiile, pandemiile [...], ca răspuns normativ la situația creată în cursul anului 2020 de pandemia creată ca urmare a răspândirii coronavirusului SARS-CoV-2 (a se vedea Hotărârea Camerei Deputaților nr. 7/2020 și Hotărârea Senatului nr. 16/2020). Această procedură specială prevăzută de constituționalitate potrivit art. 146 lit. c) din Constituție. Curtea constatând constituționalitatea ei (a se vedea Decizia nr. 156 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 478 din 5 iunie 2020).

57. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că atât timp cât art. 67 și 76 din Constituție prevăd că numai la adoptarea legii este nevoie de un anumit cvorum și majoritate de adoptare, rezultă, fără dubiu, că textul Constituției nu impune aceleași cerințe și cu privire la dezbaterile legii. Astfel, adoptarea legii, ca parte a procesului legislativ, vizează *votul final exercitat de către Parlament asupra ansamblului legii* (Decizia nr. 1.237 din 6 octombrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 785 din 24 noiembrie 2010, sau Decizia nr. 156 din 6 mai 2020, paragraful 60). Or, în aceste condiții, reglementarea criticată corespunde exigențelor art. 67 din Constituție.

58. Curtea a statuat că modul tehnic prin care se stabilește cvorumul de ședință, respectiv faptul că confirmarea cvorumului se realizează telefonic odată cu desfășurarea procedurii de vot, și nu odată cu începerea ședinței de plen, nu încalcă art. 67 din Constituție (Decizia nr. 156 din 6 mai 2020, paragraful 60).

59. Se mai reține că, în jurisprudența sa, Curtea a statuat că nu este competentă să se pronunțe asupra modului de aplicare a regulamentelor (Decizia nr. 156 din 6 mai 2020, paragraful 35), astfel că analiza modului de desfășurare a ședinței de dezbateri nu vizează constituționalitatea legii.

60. Faptul că la dezbaterile legii a existat sau nu cvorumul prevăzut de art. 67 din Constituție nu determină neconstituționalitatea legii *votate* cu respectarea art. 67 și art. 76 alin. (1) din Constituție, având în vedere că această condiție de cvorum prevăzută de art. 67 din Constituție nu se aplică procedurii de dezbateri a legii, ci exclusiv la procedura de vot. Nu se poate susține că la votarea legii nu a existat cvorumul stabilit de art. 67 din Constituție dacă, în mod obiectiv, voturile exprimate (pentru/împotriva/abținere) denotă existența unei asemenea majorități.

61. Prin urmare, Curtea constată că Senatul a adoptat legea la 11 august 2020 cu 87 voturi pentru, 29 împotriva și 12 abțineri, cvorumul de participare fiind, așadar, de 128 de senatori dintr-un număr total de 136. Camera Deputaților a adoptat legea la 19 august 2020 cu 166 voturi pentru, 63 împotriva și 29 de abțineri, cvorumul de participare fiind, așadar, de 258 de deputați dintr-un număr total de 329 de deputați. *Prin urmare, legea criticată nu încalcă art. 67 din Constituție.*

(2.3.) Critica privind încălcarea art. 111 alin. (1) și art. 138 alin. (5) din Constituție, precum și a prevederilor art. 15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice și ale art. 15 alin. (1) lit. a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010

62. Examinând critica de neconstituționalitate, Curtea reține că aceasta se referă la faptul că prin efectul legii de respingere se generează cheltuieli suplimentare în sarcina bugetului de stat, cheltuieli care nu au fost luate în considerare atunci când a fost conceput bugetul de stat pe anul 2020. Aceste aspecte antamate vizează, în realitate, Legea nr. 14/2020, pentru că aceasta este cea care dublează quantumul alocațiilor și generează un impact bugetar pentru anul 2020. Prin urmare, obligația de informare a Parlamentului sau de depunere a fișei financiare se subsumează parcursului legislativ ce a privit Legea nr. 14/2020 (Decizia nr. 593 din 15 iulie 2020, paragraful 46).

63. În cauza de față, contextul normativ se definește prin existența unei legi adoptate, al cărei conținut normativ cu privire la creșterea alocațiilor de stat pentru copii a fost preluat de o ordonanță de urgență, care a dispus și etapizarea acestor creșteri. Guvernul invocă faptul că ordonanța de urgență este cea care dispune creșterea alocațiilor, ceea ce nu ar mai plasa situația de față în aceleași coordonate care au dus la

pronunțarea Deciziei nr. 593 din 15 iulie 2020. Curtea reține că, în realitate, art. 3 alin. (1) din Legea nr. 61/1993 (Legea de bază) are conținutul normativ stabilit prin Legea nr. 14/2020, ordonanța de urgență nefăcând altceva decât să redea și să repete textual art. 1 pct. 1 din Legea nr. 14/2020. Încercarea Guvernului de a translați izvorul normativ al creșterii quantumului alocațiilor de stat pentru copii de la Legea nr. 14/2020 la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 123/2020 nu poate fi acceptată pentru că aceasta nu a făcut altceva decât să redea noul conținut al art. 3 din Legea nr. 61/1993, modificările operate fiind asupra alineatelor (2) și următoarele, nu și asupra alineatului (1). Prin urmare, este o chestiune de tehnică legislativă și de opțiune legislativă dacă se redă tot textul articolului, cu cuprinderea atât a alineatelor sale nemodificate, cât și a noilor alineate modificate, sau dacă se redau numai alineatele modificate. În acest caz, din punctul de vedere al tehnicii legislative, corect ar fi fost să se modifice numai alineatele (2)—(9) ale art. 3 din Legea nr. 61/1993, pentru că o modificare înseamnă elemente *novatoare*, iar alineatul (1) nu a fost modificat prin ordonanța de urgență, ci prin Legea nr. 14/2020. Astfel, faptul că ordonanța de urgență redă și alineatul nemodificat nu înseamnă și că ea este izvorul normativ al acestuia. *Așadar, sub aspectul quantumului alocațiilor de stat pentru copii, nu există nicio modificare normativă ulterioară adoptării Legii nr. 14/2020.*

64. În schimb, diferența dintre măsurile preconizate de ordonanța de urgență inițială și cea de față este aceea că în prima situație alocațiile de stat pentru copii trebuiau puse în plată la valoarea stabilită de legiuitorul originar la data de 1 august 2020, în timp ce în acord cu cea de-a doua ordonanță de urgență, acestea vor ajunge la nivelul respectiv etapizat la data de 1 ianuarie 2023. *Această diferență se încadrează în realitate în aceeași paradigmă de amânare a punerii în aplicare în integralitate a Legii nr. 14/2020.* Prin urmare, nu există nicio diferență sub aspect constituțional în relația dintre Legea nr. 14/2020 și măsurile promovate prin cele două ordonanțe de urgență, impactul bugetar al aplicării Legii nr. 14/2020 fiind cunoscut încă de la adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 2/2020.

65. Curtea reține că transformarea proiectului de lege de aprobare în proiect de lege de respingere a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 123/2020 și luarea la cunoștință de către Parlament a implicațiilor bugetare ale acesteia sunt incontestabile (a se vedea și *mutatis mutandis* Decizia nr. 593 din 15 iulie 2020, paragrafele 47 și 48).

66. Având în vedere cele expuse, Curtea subliniază că în discuție nu este impactul financiar al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 123/2020, ci al Legii nr. 14/2020, întrucât consecința juridică firească a respingerii ordonanței de urgență antereferte este intrarea în vigoare a Legii nr. 14/2020. Astfel de critici puteau fi aduse Legii nr. 14/2020, și nu legilor de respingere ale ordonanțelor de urgență care temporizează punerea în aplicare a creșterilor alocațiilor de stat pentru copii. Totodată, Curtea în cadrul controlului de constituționalitate a priori a legii criticate nu are competența de a-și extinde controlul asupra unei alte legi, care, de altfel, a fost și promulgată de Președintele României (a se vedea *mutatis mutandis* Decizia nr. 593 din 15 iulie 2020, paragraful 46).

67. Prin urmare, din perspectiva faptului că Parlamentul nu a solicitat nici informarea Guvernului (art. 111 din Constituție) și nici fișa financiară [art. 138 alin. (5) din Constituție], Curtea constată că legea criticată nu încalcă art. 111 alin. (1) și nici art. 138 alin. (5) din Constituție, prin raportare la art. 15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice și ale art. 15 alin. (1) lit. a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 referitoare la fișa financiară.

(2.4.) Critica privind încălcarea art. 111 alin. (1) și art. 138 alin. (2) și (5) din Constituție

68. Examinând critica de neconstituționalitate, potrivit căreia nu s-a indicat sursa de finanțare a cheltuielii aprobate în condițiile în care Parlamentul nu și-a îndeplinit obligația constituțională de a solicita Guvernului o informare cu privire la dinamica prevederilor bugetului de stat în contextul soluțiilor

legislative propuse. Curtea reține că, prin Decizia nr. 593 din 15 iulie 2020, paragraful 51, a statuat că această cheltuială bugetară constând în majorarea alocațiilor de stat pentru copii are stabilită sursa de finanțare, și anume contul din care se plătesc alocațiile pentru copii. De altfel, în jurisprudența sa, Curtea a fost chemată să se pronunțe asupra unei soluții legislative similare și a apreciat că indicarea bugetului de stat drept sursă de finanțare a cheltuielilor referitoare la alocațiile copiilor întrunește exigențele art. 138 alin. (5) din Constituție (a se vedea Decizia nr. 47 din 15 septembrie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 233 din 28 septembrie 1993).

69. Prin Decizia nr. 593 din 15 iulie 2020, paragraful 52, Curtea a statuat că aprecierea caracterului suficient al resurselor financiare nu își are temeiul în art. 138 alin. (5) din Constituție, fiind o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern. Acoperirea resurselor financiare din sursa stabilită este o problemă exclusiv de oportunitate politică. Dacă Guvernul nu are resurse financiare suficiente, poate să propună modificările necesare pentru asigurarea lor, în virtutea dreptului său de inițiativă legislativă (a se vedea Decizia nr. 47 din 15 septembrie 1993, Decizia nr. 64 din 16 noiembrie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 310 din 28 decembrie 1993, sau Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 160 din 2 martie 2016, paragraful 56).

70. Prin Decizia nr. 593 din 15 iulie 2020, paragraful 53, Curtea a statuat că bugetul de stat este un plan financiar al statului, el nu poate prevedea cu o exactitate absolută evoluțiile economice în cursul unui an bugetar, ci trasează marile direcții ale acțiunii statului din perspectivă bugetară. Eventualele dezechilibre apărute pe parcursul anului bugetar se pot corecta prin acte normative de forță legii. Astfel, în jurisprudența sa, de exemplu, Decizia nr. 515 din 24 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1195 din 14 decembrie 2004, Curtea a statuat că finanțarea cheltuielilor bugetare se face din surse financiare alocate în buget, iar că majorarea unor cheltuieli se finanțează fie prin suplimentarea alocațiilor bugetare din fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, fie prin rectificarea bugetară (Decizia nr. 1.092 din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 712 din 20 octombrie 2008, Decizia nr. 1.093 din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 711 din 20 octombrie 2008, sau Decizia nr. 127 din 6 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 189 din 8 martie 2019, paragraful 100). *Planul financiar al statului este elaborat pe baza legilor aflate în fondul activ al legislației, legi care stabilesc atât veniturile, cât și cheltuielile statului.* Desigur, între Parlament și Guvern trebuie să existe o relație de cooperare loială, astfel ca nici primul să nu pună în pericol finanțele statului prin adoptarea unor măsuri imprudente de diminuare a veniturilor statului sau de creștere a cheltuielilor acestuia și nici cel de-al doilea să nu se transforme

într-un controlor al politicii legislative a Parlamentului. Faptul că o măsură legislativă ce implică cheltuieli bugetare nu a fost luată în calcul la adoptarea bugetului nu scutește Guvernul de obligația sa de a o pune în executare; mai mult, adoptarea legii bugetului nu echivalează cu lipsa competenței Parlamentului ca pe anul în curs să adopte o lege care are implicații bugetare. *Prin urmare, legea criticată nu încalcă art. 138 alin. (5) din Constituție, iar criticile formulate vizează, în realitate, Legea nr. 14/2020.*

(2.5.) Critica privind încălcarea art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție

71. Prin Decizia nr. 593 din 15 iulie 2020, paragrafele 56 și 57, Curtea a statuat că, potrivit jurisprudenței sale, eventualele încălcări ale art. 126 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene se constată în cadrul procedurii de deficit excesiv, prevăzută de textul anterferit al tratatului, și nu printr-un control de constituționalitate a legii bugetului de stat. Curtea Constituțională nu are nicio competență în procedura reglementată de art. 121 sau 126 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene; dialogul instituțional existent între Comisia Europeană, Consiliul Uniunii Europene și statul membru în cauză se desfășoară potrivit prevederilor art. 121 și art. 126 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Planificarea bugetului statului și concretizarea politicilor și măsurilor financiare și bugetare ale statului în plan legislativ sunt aspecte ce nu privesc controlul de constituționalitate exercitat de Curtea Constituțională. În caz contrar realizându-se o ingerință a acestei instanțe în atribuțiile puterilor legislative și executive ale statului, ceea ce ar contraveni principiului separației și echilibrului puterilor în stat, consfințit de art. 1 alin. (4) din Constituție (a se vedea și Decizia nr. 127 din 6 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 189 din 8 martie 2019, paragrafele 98, 99 și 103).

72. Nu ține de rolul și atribuțiile Curții Constituționale ca, pe calea controlului de constituționalitate exercitat la sesizarea titularilor prevăzuți la art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție, să aprecieze că una sau mai multe legi cu care este sesizată este aptă/sunt apte să ducă la deficit bugetar excesiv în sensul art. 126 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și al Protocolului nr. 12 privind procedura aplicabilă deficitelor excesive la acest tratat. Aceste din urmă reglementări stabilesc o procedură proprie specifică ce ține de dreptul european pentru a se constata existența unui deficit bugetar excesiv și a se remedia o eventuală astfel de situație. Cele statuate prin decizia anterferită sunt valabile și în cauza de față, astfel că, din perspectiva obligației statului român de a evita deficiturile bugetare excesive, prevăzute de art. 126 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, *Curtea constată că legea criticată nu încalcă art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție.*

73. 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:

Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate și constată că Legea privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 123/2020 pentru modificarea art. 3 din Legea nr. 61/1993 privind alocația de stat pentru copii este constituțională în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 24 septembrie 2020.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

prof. univ. dr. VALER DORNEANU

Magistrat-asistent-șef,
Benke Károly