



**R O M Â N I A**  
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**CABINETUL PREȘEDINTELUI**

*Palatul Parlamentului*

*Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România*

*Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80*

*Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: [pres@ccr.ro](mailto:pres@ccr.ro)*

**Dosar nr.1634A/2022**

**Către,**

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ**

**NR. 533 1 / 29 JUN 2022**

**SENATUL ROMÂNIEI**

Nr./ 1900 / 29.06.2022

**PREȘEDINTELE SENATULUI**

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă comunicăm, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României referitoare la neconstituționalitatea prevederilor Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.78/2018 privind exonerarea personalului plătit din fonduri publice de la plata unor sume reprezentând venituri de natură salarială.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 9 septembrie 2022 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail [ccr-pdv@ccr.ro](mailto:ccr-pdv@ccr.ro)), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 21 septembrie 2022.

Vă asigurăm de deplina noastră considerație.

ROMÂNIA  
**PREȘEDINTE,**  
  
MARIAN ENACHE

ROMÂNIA



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 1634A/2022

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ  
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ

NR. 5286 / 28 JUN 2022

## PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, 28 iunie 2022

CP1/1031/28.06.2022

**Domnului MARIAN ENACHE**

### PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

În temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulez următoarea

### SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

asupra

**Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 78/2018 privind exonerarea personalului plătit din fonduri publice de la plata unor sume reprezentând venituri de natură salarială**

În data de 23 iunie 2022, Parlamentul României a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 78/2018 privind exonerarea personalului plătit din fonduri publice de la plata unor sume reprezentând venituri de natură salarială (PL-x. 606/2020, L 531/2020), adoptată în urma cererii de reexaminare.

Legea nr. 78/2018 privind exonerarea personalului plătit din fonduri publice de la plata unor sume reprezentând venituri de natură salarială prevede că personalul ale cărui venituri de natură salarială au fost stabilite în baza actelor normative privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice aplicabile anterior datei de 31 martie 2018 este exonerat de la plată pentru sumele reprezentând venituri de natură salarială încasate în temeiul unor acte administrative sau clauze ale contractelor/acordurilor colective de muncă în

vigoare la data plății acestor drepturi, sume considerate a fi încasate nelegal și pe care personalul menționat mai sus trebuie să le restituie drept consecință a constatării de către Curtea de Conturi sau alte structuri sau instituții cu atribuții de control a unor prejudicii.

Prin art. I. pct. 1 din legea în forma trimisă inițial la promulgare – ..... dispozițiile art. 1 din Legea pentru modificarea Legii nr. 78/2018 se modificau în sensul extinderii sferei destinarilor legii, de prevederile acestei legi urmând să beneficieze și personalul din cadrul autorităților și instituțiilor ale căror bugete sunt prevăzute la art. 1 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare. Astfel, ar fi intrat sub incidența acestor prevederi acele autorități și instituții ale căror bugete se regăsesc în una dintre următoarele categorii: bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele fondurilor speciale, bugetul trezoreriei statului, bugetele instituțiilor publice autonome, bugetele instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele fondurilor speciale, după caz, bugetele instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii, bugetul fondurilor provenite din credite externe contractate sau garantate de stat și ale căror rambursare, dobânzi și alte costuri se asigură din fonduri publice sau bugetul fondurilor externe nerambursabile. Totodată, se prevedea exonerarea de la plată pentru sumele reprezentând venituri din salarii și asimilate salariilor potrivit prevederilor art. 76 din Legea nr. 227/2015 privind Codul Fiscal, cu modificările și completările ulterioare sau din asistență socială, sume considerate a fi încasate nelegal și pe care personalul trebuie să le restituie drept consecință a constatării de către Curtea de Conturi sau alte structuri sau instituții cu atribuții de control a unor prejudicii.

În data de 4 noiembrie 2020, Președintele României a formulat cerere de reexaminare prin care au fost semnalate Parlamentului: impactul bugetar negativ al legii, lipsa corelării cu alte acte normative, ignorarea rolului Curții de Conturi prin înlăturarea protecției bugetului public național asigurate prin norme de natură penală în cazul nerecuperării prejudiciilor constatate de Curtea de Conturi potrivit art. 64 din Legea nr. 94/1992, precum și dispozițiile privind sfera beneficiarilor legii din perspectiva tratamentului diferențiat și a impactului bugetar.

Legea supusă controlului de constituționalitate are un nou conținut, în urma reexaminării, în condițiile art. 77 alin. (2) din Constituție. Astfel, Parlamentul a extins sfera beneficiarilor legii și cu privire la personalul din administrația publică locală. De asemenea, forul legislativ a adăugat aprobarea exonerării de la plată și pentru sumele reprezentând alte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul brut lunar.

Având în vedere procedura de adoptare a legii criticate în etapa reexaminării, precum și conținutul normativ al acesteia, apreciem că legea dedusă controlului de constituționalitate încalcă prevederile art. 1 alin. (5), art. 73 alin. (3) lit. h) și l) și 76 alin. (1), art. 77 alin. (2), art. 111 alin. (1), art. 138 alin. (5), art. 140, precum și art. 147 alin. (4) din Constituția României, pentru motivele expuse în cele ce urmează.

**I. Admisibilitate**

În cazul unei legi adoptate în urma cererii de reexaminare, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, „indiferent că o cerere de reexaminare a fost admisă/admisă în parte/respinsă, pot forma obiectul controlului a priori de constituționalitate numai dispozițiile legale supuse unor intervenții legislative în procedura de reexaminare, precum și procedura de adoptare a legii în urma cererii de reexaminare, cu titlu exemplificativ, reținându-se cvorumul de ședință, majoritatea de vot sau ordinea de sesizare a Camerelor Parlamentului” (Decizia nr. 334/2018, par. 32, Decizia nr. 452/2018, par. 32).

Având în vedere procedura de adoptare a legii în urma parcurgerii etapei reexaminării, în conformitate cu art. 77 alin. (2) din Constituție și conținutul normativ al acesteia în forma rezultată în urma procedurii de reexaminare, considerăm că prezenta sesizare de neconstituționalitate este admisibilă pentru următoarele motive ivite în procedura de adoptare a legii în urma cererii de reexaminare.

**II. Motive de neconstituționalitate**

**1. Încălcarea art. 111 alin. (1) și art. 138 alin. (5) din Constituție**

Potrivit art. 1 din Legea nr. 78/2018, în forma aflată în vigoare: „Prezenta lege se aplică personalului ale cărui venituri de natură salarială au fost stabilite în baza actelor normative privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice aplicabile anterior intrării în vigoare a prezentei legi.”. Exonerarea de la plată pentru sumele calificate drept prejudicii prin rapoartele Curții de Conturi se aplica numai pentru veniturile de natură salarială încasate până la data de 31.03.2018.

Intenția inițiatorilor legii deduse controlului de constituționalitate a fost aceea de remediere a unor abordări neunitare în materie de plată a salariilor și corectarea diferențelor de tratament pentru aceleași ipoteze juridice.

În forma legii, transmisă inițial la promulgare, art. 1 din Legea nr. 78/2018 a fost modificat, având următorul conținut: „Prezenta lege se aplică personalului din cadrul autorităților și instituțiilor ale căror bugete sunt prevăzute la art. 1 alin.

4

(2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare.”

Prin cererea de reexaminare au fost aduse critici cu privire la impactul bugetar negativ al soluțiilor legislative propuse.

În procedura legislativă a reexaminării, Parlamentul nu s-a limitat la reanalizarea soluției legislative criticate, ci a operat noi modificări în sensul că a extins sfera beneficiarilor menționând în cuprinsul art. 1 că legea se va aplica și autorităților și instituțiilor ale căror bugete sunt prevăzute „la art. 1 alin. (2) din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare.”

Astfel, dacă potrivit formei inițial adoptate, art. 1 pct. 1 din legea dedusă controlului de constituționalitate, Legea nr. 78/2018 urma să se aplice personalului din cadrul autorităților și instituțiilor ale căror bugete erau prevăzute la art. 1 alin. (2) din Legea nr. 500/2002, după reexaminarea de către Parlament a legii, norma criticată a extins sfera beneficiarilor Legii nr. 78/2018 și în privința personalului din cadrul autorităților și instituțiilor administrației publice ale căror bugete sunt prevăzute la art. 1 alin. (2) din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare. Bugetele acestor autorități și instituții se regăsesc în una dintre următoarele categorii: bugetele locale ale comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București, județelor și municipiului București; bugetele instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetele locale, după caz; bugetele instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii; bugetul împrumuturilor externe și interne, pentru care rambursarea, plata dobânzilor, comisioanelor, spezelor și a altor costuri se asigură din bugetele locale și care provin din împrumuturi externe contractate de stat și subîmprumutate autorităților administrației publice locale și/sau agenților economici și serviciilor publice din subordinea acestora, împrumuturi contractate de autoritățile administrației publice locale și garantate de stat, împrumuturi externe și/sau interne contractate sau garantate de autoritățile administrației publice locale; bugetul fondurilor externe nerambursabile. De asemenea, forul legislativ a adăugat aprobarea exonerării de la plată și pentru sumele reprezentând alte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul brut lunar.

Această extindere a sferei destinatarilor Legii nr. 78/2018 și, implicit, a categoriilor de bugete respective, are un impact direct, suplimentar și distinct de impactul inițial, asupra bugetului de stat, implicând modificări pentru care sunt incidente dispozițiile art. 111 alin. (1) și art. 138 alin. (5) din Constituție.

Mai mult, existența unui impact direct, suplimentar și distinct de impactul inițial, asupra bugetului de stat constituie o ipoteză rezonabilă și pentru soluția legislativă de eliminare a limitării temporale din Legea nr. 78/2018 dată de utilizarea sintagmei „aplicabile anterior intrării în vigoare a prezentei legi”, în

5

condițiile în care ulterior datei de 31.03.2018 fie și numai asupra Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice legiuitorul a intervenit succesiv, dispunând cu privire la acordarea de drepturi salariale sau de natură salarială unor categorii de beneficiari care, anterior datei de 31.03.2018, nu dispuneau de acestea.

Potrivit art. 15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice intitulat „Limite privind micșorarea veniturilor și majorarea cheltuielilor bugetare”, „(1) 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, se va întocmi o fișă financiară, care va respecta condițiile prevăzute de Legea nr. 69/2010 (...) (2) 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”.

În jurisprudența Curții Constituționale, s-a statuat în repetate rânduri cu privire la efectele pe care le produce lipsa fișei financiare, respectiv 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” (Decizia nr. 22/2016, par. 59, Decizia nr. 593/2016, par. 30).

Fișa financiară prevăzută de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 nu trebuie confundată cu punctul de vedere emis de Guvern. Astfel, având în vedere modificările aduse legii în urma parcurgerii procedurii de reexaminare, apreciem că Parlamentul și-a încălcat 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].

În ceea ce privește incidența dispozițiilor care impun solicitarea fișei financiare, Curtea Constituțională a statuat că, atâta vreme cât dispozițiile legale generează impact financiar asupra bugetului de stat, obligația solicitării fișei financiare incumbă tuturor inițiatorilor, 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 (Decizia nr. 646/2020, par. 63).

Obligațiile constituționale prevăzute de art. 111 alin. (1), respectiv de art. 138 alin. (5) din Constituție incumbă Parlamentului indiferent de momentul la care intervin respectivele amendamente cu impact bugetar sau ciclul legislativ parcurs, în procedura adoptării inițiale sau în procedura de reexaminare la cererea Președintelui României.

6

Din analiza fișei parcursului legislativ al legii criticate nu rezultă că autoritatea legiuitoare s-a conformat acestor obligații constituționale, așa cum au fost acestea dezvoltate în jurisprudența instanței constituționale.

Pentru aceste considerente, apreciem că prin modalitatea de adoptare a legii în procedura de reexaminare, au fost încălcate dispozițiile art. 111 alin. (1) și art. 138 alin. (5), viciile de neconstituționalitate afectând legea în ansamblul său.

## **2. Încălcarea art. 77 alin. (2) și art. 147 alin. (4) din Constituție**

La art. I pct. 2 din legea dedusă controlului de constituționalitate, cu referire la art. 2 alin. (1) din Legea nr. 78/2018, se prevede că: „Art. 2. – (1) Se aprobă exonerarea de la plată pentru sumele reprezentând venituri din salarii și asimilate salariilor potrivit prevederilor art. 76 din Legea nr. 227/2015 privind Codul Fiscal, cu modificările și completările ulterioare, sau reprezentând alte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul brut lunar, precum și cele provenind din drepturi de asistență socială, sume considerate a fi încasate nelegal și pe care personalul prevăzut la art. 1 trebuie să le restituie drept consecință a constatării de către Curtea de Conturi sau alte structuri/instituții cu atribuții de control a unor prejudicii”.

Analizând comparativ cele două forme ale legii transmise la promulgare - cea anterioară și respectiv cea ulterioară cererii de reexaminare - rezultă că legiuitorul a completat conținutul normativ al art. 2 alin. (1) prin introducerea sintagmei „sau reprezentând alte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul brut lunar”. Cu titlu de exemplu, menționăm că adăugarea sumelor acordate cu titlu de diurnă și cheltuieli de deplasare reprezintă o extindere a domeniului de aplicare al legii, nesolicitată prin cererea de reexaminare ori având vreo legătură cu aceasta. Prin faptul că legiuitorul nu s-a limitat a se pronunța numai cu privire la motivele invocate prin cerere, ci a optat pentru o soluție nouă, care nu va mai putea fi supusă reexaminării, considerăm că legea a fost adoptată cu depășirea limitelor cererii de reexaminare adresate Parlamentului.

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale „(...)redeschiderea procedurii legislative ca urmare a formulării unei cereri de reexaminare, potrivit art. 77 alin. (2) din Constituție, este limitată la obiecțiunile formulate de Președintele României”. Totodată, „Constituantul a acordat dreptul Președintelui de a cere reexaminarea legii pentru a se putea corecta erorile materiale comise în actul de legiferare sau pentru a se regândi o anumită soluție legislativă atât pentru motive de constituționalitate, cât și de oportunitate. Prin intermediul acestui mecanism constituțional se deschide un dialog interinstituțional ce trebuie să fie guvernat de normele constituționale referitoare la colaborarea loială între acestea. În acest caz, Parlamentului îi revine rolul fie de a-și însuși observațiile, fie de a le repudia, fie

de a respinge la vot propunerea/proiectul de lege, atunci când consideră că motivele invocate sunt întemeiate, iar anvergura acestora determină caracterul inacceptabil al legii. Prin urmare, dialogul constituțional are drept efect redeschiderea procedurii legislative între aceste instituții, însă numai în limitele cererii de reexaminare. Depășirea acestor limite ar acorda, în cadrul acestei relații, un rol preeminent fie Parlamentului, fie Președintelui României, după caz, întrucât, dacă s-ar redeschide procedura legislativă indiferent de limitele cererii de reexaminare, Parlamentul ar putea adopta o lege cu un conținut total diferit față de cea inițială, iar Președintele României nu va mai putea cere reexaminarea acesteia, fiind vorba, în sens strict formal, de aceeași lege, ceea ce impune promulgarea acesteia în termen de 10 zile de la comunicarea sa” (Decizia nr. 63/2018, par. 47).

Prin Decizia nr. 63/2018, par. 46, Curtea Constituțională a statuat că: „Limitele sesizării Parlamentului pentru reexaminarea legii sunt definite de cererea de reexaminare. (...) Astfel, Curtea a constatat că, în aplicarea normei constituționale cuprinse la art. 77, Parlamentul trebuie să reexamineze toate textele de lege la care face referire cererea Președintelui României, precum și pe cele care au legătură cu acestea, asigurându-se succesiunea logică a ideilor și coerența reglementării. În acest context se impune a fi modificate chiar și unele dispoziții ale legii care nu au fost în mod expres cuprinse în cererea de reexaminare, dar care sunt în mod indisolubil legate de acestea”.

Față de cele de mai sus, în viziunea instanței constituționale, se pot modifica dispoziții ale legii numai în măsura în care se admite cererea de reexaminare. Însă, în cauza de față, legiuitorul, în procedura reexaminării, ar fi trebuit să se pronunțe numai cu privire la oportunitatea soluției legislative inițiale, prin prisma impactului bugetar, iar nu să extindă obiectul de reglementare al legii, prin prisma categoriilor de sume și implicit, categorii de bugete, cu consecința majorării impactului bugetar. Conform art. 160 din Codul muncii elementele salariului sunt reprezentate de salariul de bază, indemnizațiile, sporurile, precum și alte adaosuri. Astfel, prin extinderea sumelor pentru care se vor aplica exonerările prevăzute de lege și adăugarea sintagmei „altor elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul brut lunar”, legiuitorul a depășit limitele cererii de reexaminare.

În cauza de față, dispozițiile modificate nu se aflau într-un mod indisolubil legate de aspectele criticate în cererea de reexaminare, aceasta vizând – așa cum am mai arătat - impactul bugetar al legii, lipsa corelării cu alte acte normative referitoare la rolul Curții de Conturi, protejarea bugetului public național prin sancțiuni de natură penală a nerecuperării prejudiciilor constatate de Curtea de Conturi potrivit art. 64 din Legea nr. 94/1992 și sfera beneficiarilor legii, din perspectiva tratamentului diferențiat și a impactului bugetar.

În acest sens, precizăm că, în cazul adoptării unei soluții legislative distincte, care nu a avut legătură cu cele solicitate în cererea de reexaminare,



Curtea Constituțională a statuat că această conduită reprezintă depășirea limitelor sesizării Parlamentului pentru reexaminarea legii, așa cum acestea sunt definite de cererea de reexaminare. Prin Decizia nr. 452/2018, par. 34, instanța de contencios constituțional a constatat că sunt încălcate dispozițiile art. 77 alin. (2) din Constituție, atunci când nu a existat o solicitare a Președintelui privind o soluție care nu făcut obiectul cererii de reexaminare.

Din aceste considerente, apreciem că legea criticată a fost adoptată cu depășirea limitelor reexaminării, contrar dispozițiilor art. 77 alin. (2) și art. 147 alin. (4) din Constituție.

### **3. Încălcarea art. 76 alin. (1) coroborat cu art. 73 alin. (3) lit. h) și lit. l), art. 1 alin. (5) și art. 140 din Constituție**

Prin art. 1 pct. 2 din legea dedusă controlului de constituționalitate se modifică art. 2 alin. (1) din Legea nr. 78/2018, în forma legii transmisă la promulgare după reexaminare, în sensul că „Se aprobă exonerarea de la plată pentru sumele reprezentând venituri din salarii și asimilate salariilor potrivit prevederilor art. 76 din Legea nr. 227/2015 privind Codul Fiscal, cu modificările și completările ulterioare, sau reprezentând alte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul brut lunar, precum și cele provenind din drepturi de asistență socială, sume considerate a fi încasate nelegal și pe care personalul prevăzut la art. 1 trebuie să le restituie drept consecință a constatării de către Curtea de Conturi sau alte structuri/instituții cu atribuții de control a unor prejudicii”.

De asemenea, se modifică și alin. (3) al art. 2 din Legea nr. 78/2018, în sensul că: „Se exonerează de la plată și impozitul pe venit, contribuțiile sociale și obligațiile fiscale accesorii drepturilor prevăzute la alin. (1), după caz, consecință a constatării Curții de Conturi sau a altor structuri/instituții cu atribuții de control a unor prejudicii, atât pentru salariați, cât și pentru angajatorii acestora”.

În ceea ce privește finanțele publice, potrivit art. 140 alin. (1) din Constituție, Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public, iar litigiile rezultate din activitatea acesteia se soluționează de instanțele judecătorești. De asemenea, potrivit art. 140 alin. (2) din Constituție „Curtea de Conturi prezintă anual Parlamentului un raport asupra conturilor de gestiune ale bugetului public național din exercițiul bugetar expirat, cuprinzând și neregulile constatate”.

Referitor la rolul constituțional al Curții de Conturi, prin Decizia nr. 544/2006, Curtea Constituțională a reținut că: „Prin rolul său, Curtea de Conturi face parte din instituțiile fundamentale ale statului, activitatea sa fiind indispensabilă asigurării suportului financiar al funcționării tuturor organelor

statului. Natura Curții de Conturi de instituție fundamentală a statului este deopotrivă subliniat de statutul constituțional al acesteia, ca și de faptul că organizarea și funcționarea sa, adică regimul său juridic, se reglementează, potrivit art. 73 alin. (3) lit. l) din Constituție, prin lege organică”.

Așadar, prin rolul său constituțional, activitatea Curții de Conturi dă expresie principiului legalității prevăzut de art. 1 alin. (5) din Constituție, în ceea ce privește modul de formare, administrare și întreținere a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public.

Având în vedere conținutul normativ al art. I pct. 1 și 2 din legea dedusă controlului de constituționalitate, astfel cum au fost modificate în procedura de reexaminare, apreciem că prin obiectul legii sunt lipsite de efecte juridice actele emise de către Curtea de Conturi, în realizarea atribuțiilor constituționale de control al utilizării fondurilor publice.

În aplicarea dispozițiilor art. 73 alin. (3) lit. l) din Constituție, Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, a fost adoptată ca lege organică. Potrivit art. 1 alin. (3) din acest act normativ „Curtea de Conturi își desfășoară activitatea în mod autonom, în conformitate cu dispozițiile prevăzute în Constituție și în prezenta lege, și reprezintă România în calitatea sa de instituție supremă de audit în organizațiile internaționale ale acestor instituții”.

Potrivit instanței constituționale, „prin chiar înființarea unei autorități administrative autonome, legiuitorul trebuie să determine, în mod logic, categoria de acte pe care le generează și efectele acestora. O asemenea autoritate nu ființează numai prin simplul fapt al existenței sale, ci prin atribuțiile și actele pe care le emite, acestea din urmă fiind cele care produc consecințe juridice. Așadar, atunci când legiuitorul constituant s-a referit la înființarea unei autorități administrative prin lege organică a avut în vedere atât dispoziția de înființare propriu-zisă, cât și cele ce sunt asociate în mod intrinsec acesteia, respectiv cele prin care se stabilesc atribuțiile, categoriile de acte administrative emise și efectele acestora” (Decizia nr. 52/2018).

Din această perspectivă, apreciem că lipsirea actelor Curții de Conturi de efecte juridice - consecință a dispozițiilor art. I pct. 1 și 2 din legea dedusă controlului de constituționalitate - nu se putea realiza decât tot printr-o lege cu caracter organic.

Prin raportare la rolul constituțional al Curții de Conturi, auditul de conformitate realizat de aceasta vizează legalitatea și regularitatea operațiunilor ce implică fonduri publice sau administrarea patrimoniului public. Astfel, în conformitate cu art. 26 din Legea nr. 94/1992, Curtea de Conturi efectuează auditul financiar asupra următoarelor conturi de execuție: a) contul general anual de execuție a bugetului de stat; b) contul anual de execuție a bugetului asigurărilor sociale de stat; c) conturile anuale de execuție a fondurilor speciale; d) conturile anuale de execuție a bugetelor locale, ale municipiului București, ale județelor,

ale sectoarelor municipiului București, ale municipiilor, ale orașelor și comunelor; e) contul anual de execuție a bugetului Trezoreriei Statului; f) conturile anuale de execuție a bugetelor instituțiilor publice autonome; g) conturile anuale de execuție a bugetelor instituțiilor publice finanțate integral sau parțial de la bugetul de stat, de la bugetul asigurărilor sociale de stat, de la bugetele locale și de la bugetele fondurilor speciale, după caz; h) conturile anuale de execuție a bugetelor instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii; i) contul general anual al datoriei publice a statului; j) conturile anuale de execuție a bugetului fondurilor externe nerambursabile; k) alte conturi de execuție a unor bugete prevăzute de lege. Totodată, potrivit art. 28 alin. (1) din același act normativ, „Curtea de Conturi efectuează auditul performanței utilizării resurselor financiare ale statului și ale sectorului public.” De asemenea, potrivit art. 43 și art. 45 din Legea nr. 94/1992, în baza constatărilor sale, Curtea de Conturi are competența de a stabili înlăturarea neregulilor constatate în activitatea financiar-contabilă sau fiscală controlată și de a cere celor în drept suspendarea din funcție, în condițiile legii, a persoanelor acuzate de săvârșirea de fapte cauzatoare de prejudicii importante sau a unor abateri grave cu caracter financiar, constatate în urma controalelor sau a auditurilor efectuate, până la soluționarea definitivă a cauzelor în care sunt implicate.

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, aspectele referitoare la actele și efectele actelor autorităților administrative autonome înființate prin legi organice derivă din însăși natura juridică a acestor autorități și trebuie reglementate tot prin lege organică (Decizia nr. 52/2018, par. 36). Organizarea și funcționarea Curții de Conturi este realizată prin lege organică. În cazul de față, aplicând argumentele instanței constituționale dezvoltate în Decizia nr. 52/2018, *a fortiori*, în cazul unei autorități de rang constituțional, a cărei organizare și funcționare este necesar a fi reglementate prin lege organică, conform art. 73 alin. (3) lit. 1) din Legea fundamentală, aspectele referitoare la actele Curții de Conturi trebuie să fie reglementate tot printr-o lege cu caracter organic. Altfel spus, în reconfigurarea efectelor juridice ale rapoartelor/constatărilor Curții de Conturi, astfel cum acestea sunt prevăzute în Legea nr. 94/1992, Parlamentul ar fi trebuit să adopte legea criticată în conformitate cu dispozițiile art. 76 alin. (1) din Constituție.

În concluzie, față de cele de mai sus, considerăm că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 78/2018 privind exonerarea personalului plătit din fonduri publice de la plata unor sume reprezentând venituri de natură salarială a fost adoptată cu încălcarea art. 76 alin. (1) coroborat cu art. 73 alin. (3) lit. 1) și art. 75, prin raportare la art. 1 alin. (5) și art. 140 din Constituția României.

Dintr-o altă perspectivă, menționăm că în vederea asigurării disciplinei financiare în domeniul finanțelor publice și pentru a se asigura îndeplinirea rolului constituțional al Curții de Conturi, prin art. 64 din Legea nr. 94/1992, legiuitorul a reglementat infracțiunea de nerecuperare a prejudiciilor constatate

de Curtea de Conturi. Astfel, „(1) Nerecuperarea prejudiciilor, ca urmare a nedispunerii și a neurmării de conducerea entității a măsurilor transmise de Curtea de Conturi, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la un an sau cu amendă. (2) Dacă fapta prevăzută la alin. (1) a fost săvârșită din culpă, pedeapsa este amenda”.

Prin raportare la întinderea efectelor stabilite pentru prezenta lege, aceasta nu vizează doar plăți realizate în baza unor acte emise sau încheiate anterior intrării în vigoare a legii (*facta praeterita*), ci și sume plătite ulterior intrării în vigoare a legii, dar în baza unor acte emise sau încheiate anterior intrării în vigoare a legii, acte care produc efecte juridice și după intrarea în vigoare a legii și stau la baza plăților realizate (*facta pendentia*), dar până la reținerea de către Curtea de Conturi sau alte structuri/instituții cu atribuții de control, ca fiind prejudicii.

Modificarea adusă prin art. I pct. 1 din legea dedusă controlului de constituționalitate vizează art. 1 din Legea nr. 78/2018 care privea doar veniturile de natură salarială stabilite în baza actelor normative privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice aplicabile anterior intrării în vigoare a legii, respectiv până la data de 31.03.2018, aplicarea legii fiind dezvoltată prin art. I pct. 3. Potrivit acestuia, la art. 2 al Legii nr. 78/2018 se introduce un nou alineat, alin. (4), cu următorul cuprins: „(4) Exonerarea personalului de la plata sumelor prevăzute la alin. (1) și (3) se aplică pentru toate sumele plătite, în considerarea actelor care au generat plățile considerate prejudicii, emise sau încheiate anterior intrării în vigoare a prezentei legi, până la momentul reținerii, de către Curtea de Conturi sau alte structuri/instituții cu atribuții de control, ca fiind prejudicii”.

Astfel, exonerarea se va aplica tuturor sumelor menționate la art. I pct. 2 din legea dedusă controlului de constituționalitate - plătite în considerarea actelor care au generat plățile considerate prejudicii, emise sau încheiate anterior intrării în vigoare a prezentei legi, până la momentul reținerii, de către Curtea de Conturi sau alte structuri/instituții cu atribuții de control, ca fiind prejudicii.

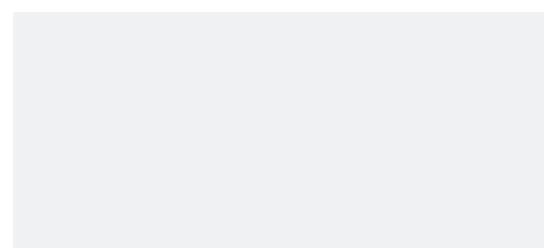
Față de cele de mai sus, apreciem că prevederile art. I pct. 2 și pct. 3 din legea supusă controlului de constituționalitate, adoptată ca lege ordinară, vor avea ca efect nesocotirea efectelor actelor juridice adoptate de o autoritate constituțională, care au fost fie neatacate, fie confirmate prin hotărâri judecătorești rămase definitive, cu încălcarea în aceste ultime situații nu numai a art. 1 alin. (5) și art. 140, ci și a dispozițiilor art. 1 alin. (4) și art. 126 din Constituție. În plus, deoarece legea nu distinge și nu rezultă cu claritate dacă se are în vedere și ipoteza în care în baza actelor emise de Curtea de Conturi s-a reținut de către instanțele de judecată, prin hotărâri judecătorești definitive, săvârșirea infracțiunii prevăzute la art. 64 din Legea nr. 94/1992, considerăm că soluția legislativă este susceptibilă de a contraveni și principiului separației și echilibrului puterilor în stat prin raportare la sfera atribuțiilor puterii judecătorești.

În plus, un alt efect al neclarității legii criticate vizează însuși conținutul legal al infracțiunii prevăzute de art. 64 din Legea nr. 94/1992. Ulterior intrării în vigoare a legii criticate, nerecuperarea prejudiciilor de către conducerile entităților vizate prin măsurile transmise de Curtea de Conturi între data de 31 martie 2018 și data intrării în vigoare a soluțiilor legislative propuse va avea implicații asupra dosarelor penale al căror obiect îl constituie săvârșirea infracțiunii prevăzute la art. 64 din Legea nr. 94/1992, deoarece exonerarea de la obligația de plată a prejudiciului conduce, implicit, și la ștergerea obligației de recuperare și, pe cale de consecință, la neîntrunirea elementelor constitutive ale acestei infracțiuni.

Prin ștergerea obligației de plată a prejudiciului generat de acordarea sumelor vizate de legea criticată, devine neclar în ce măsură mai este îndeplinit conținutul constitutiv al infracțiunii de nerecuperare a prejudiciului, aspect ce va genera dificultăți în aplicare, câtă vreme infracțiunea continuă să fie reglementată într-o lege organică, iar excepțiile de la aceasta, într-un alt act normativ, adoptat ca lege ordinară.

Or, reconfigurarea conținutului normativ al unei infracțiuni și stabilirea efectelor acestei operațiuni în plan procesual penal se poate realiza numai prin lege organică, în conformitate cu art. 73 alin. (3) lit. h) din Constituție.

**În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 78/2018 privind exonerarea personalului plătit din fonduri publice de la plata unor sume reprezentând venituri de natură salarială este neconstituțională în ansamblu.**



**PREȘEDINTELE ROMÂNIEI  
KLAUS - WERNER IOHANNIS**