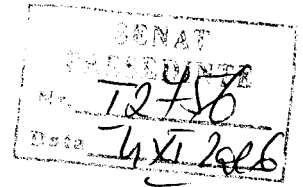




R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI



Palatul Parlamentului

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

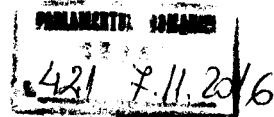
Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80

Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.2633A/2016

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ
10 628 04 NOV 2016
NR.

Domnului
Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU
Președintele Senatului



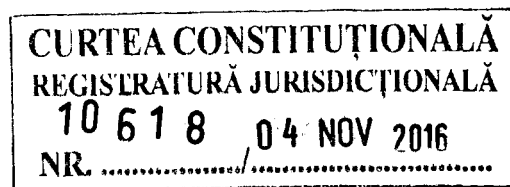
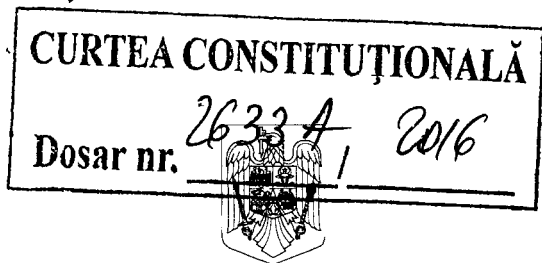
În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Guvernul României cu privire la neconstituționalitatea dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 23 noiembrie 2016, ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 7 decembrie 2016.

Vă asigurăm de deplina noastră considerație.

Președinte,

Prof. univ. dr. Valer DORNEANU

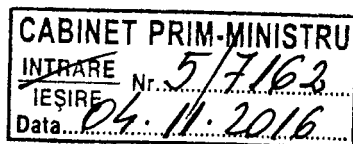


Guvernul României

București

Prim-ministru

Nr.



**DOMNULUI PREȘEDINTE INTERIMAR AL CURȚII
CONSTITUȚIONALE
VALER DORNEANU**

În temeiul dispozițiilor art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, vă transmitem, alăturat, sesizarea Guvernului României în vederea exercitării controlului prealabil de constituționalitate referitor la **Proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist din România – număr de înregistrare la Senat L 421/2015, număr de înregistrare la Camera Deputaților PLX 784/2016 (atașăm copie).**

În ședința Plenului Camerei Deputaților din 18.10.2016 a fost adoptat Proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist din România.

I. Aspecte de neconstituționalitate sesizate în ceea ce privește Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist din România (PLX 784/2015), în ansamblul său.

A. Încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituția României, potrivit căroră: ”În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.”

Ca și principiul supremației Constituției, legalitatea este de esența cerințelor statului de drept, adică a preeminenței legii în reglementarea relațiilor sociale, în sensul art. 16 alin. (2) din Constituție, potrivit căreia „Nimeni nu este mai presus de lege”.

Prin instituirea acestui principiu constituțional, s-a instituit o obligație generală, impusă tuturor subiecților de drept, **inclusiv autorității legiuitoare**, care trebuie să se asigure că activitatea de legiferare se realizează în limitele și în concordanță cu Legea fundamentală a țării și, totodată, să asigure calitatea legislației.

Aceasta întrucât, pentru a respecta legea, ea trebuie cunoscută și înțeleasă, iar pentru a fi înțeleasă, trebuie să fie suficient de precisă și previzibilă, așadar să ofere securitate juridică destinatarilor săi. S-a conturat în acest sens, în strânsă legătură cu principiul general al legalității, prevăzut de textul constituțional menționat, un alt principiu, cel al securității juridice.

Astfel, în activitatea de legiferare este asigurată calitatea legii, în sensul de conformitate a acesteia cu principiul preeminenței dreptului și cu cel al securității juridice, în cel mai larg sens al său

Prin prisma acestei reguli constituționale se desprinde interpretarea potrivit căreia activitatea de legiferare se realizează în limitele și în concordanță cu Legea fundamentală, precum și în condiții de calitate a legislației. Pentru ca legea să fie respectată, aceasta trebuie cunoscută și înțeleasă de subiecții de drept, iar pentru a fi înțeleasă, trebuie să fie suficient de precisă, și previzibilă, în scopul de a oferi securitate juridică destinatarilor săi¹.

De asemenea, menționăm că principiul supremației Constituției, inserat în principiul mai larg al legalității, presupune existența unor norme de drept intern accesibile destinatarilor legii, precise și previzibile în aplicarea lor, astfel cum reiese și din jurisprudența constantă a C.E.D.O. (Hotărârea din 5 ianuarie 2000 în Cauza Beyeler contra Italiei, Hotărârea din 23 noiembrie 2000 în Cauza Ex-Regele Greciei și alții contra Greciei, Hotărârea din 8 iulie 2008 în Cauza Fener Rum Patrikligi contra Turciei).

Asigurarea securității juridice constituie o regulă consacrată și de actualitate în România,

¹ Decizia Curții Constituționale nr.319/2013, (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.404 din 4 iulie 2013).

pe fondul creșterii cantitative a legislației, ca urmare a creșterii complexității dreptului, în urma dezvoltării noilor surse de drept, mai ales a dreptului european și a celui internațional, precum și a evoluției societății cu consecința apariției unor noi domenii de reglementare.

Astfel, Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) a statuat că *principiul securității juridice* face parte din ordinea juridică europeană și trebuie respectat atât de instituțiile europene, cât și de statele membre, atunci când acestea își exercită prerogativele conferite de directivele din sistemul normativ european.

Lipsa de accesibilitate și previzibilitate a dispozițiilor legale este frecvent invocată și în fața Curții Constituționale, instanța constituțională pronunțându-se adesea asupra încălcării acestor exigențe².

Or, prevederile legii care face obiect al acestei sesizări instituie un regim legal într-o formă care încalcă legea fundamentală și alte legi aflate în vigoare.

B. Încălcarea dispozițiilor art. 62 alin. (2) din Constituția României, potrivit căroră:

„Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și Senat”.

Potrivit art. 61 din Constituția României, Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării, iar structura sa este bicamerală, fiind alcătuit din Camera Deputaților și Senat. Principiul bicameralismului, astfel consacrat, se reflectă însă nu numai în dualismul instituțional în cadrul Parlamentului, ci și în cel funcțional, deoarece art. 75 din Legea fundamentală stabilește competențe de legiferare potrivit căroră fiecare dintre cele două Camere are, în cazurile expres definite, fie calitatea de primă Cameră sesizată, fie de Cameră decizională.

Totodată, ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ suprem al poporului român și de unicitatea sa ca autoritate legiuitoare a țării, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră, fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră.

² Decizia nr. 453/2008, M.Of. nr.374 din 16 mai 2008, Decizia nr.710/2009, M.Of. nr.358 din 28 mai 2009.

În jurisprudența sa³, luând în considerare normele și principiile fundamentale mai sus-menționate, Curtea Constituțională a statuat că *„dezbaterea parlamentară a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului nostru bicameral”*.

Astfel, deși Camerele au drept propriu de decizie asupra unei inițiative legislative, principiul bicameralismului este respectat doar în condițiile în care ambele Camere au dezbătut și s-au exprimat cu privire la același conținut și la aceeași formă ale inițiativei legislative. *„Diferențele de conținut juridic dintre forma proiectului de lege adoptat de Senat, ca primă Cameră sesizată, și a legii adoptate de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, sunt de natură să încalce principiul bicameralismului, în sensul că forma finală a legii, în redactarea adoptată de Camera decizională, se îndepărtează în mod substanțial de forma adoptată de Camera de reflecție, ceea ce echivalează practic cu excluderea acesteia din urmă de la procesul de legiferare. Or, legea trebuie să fie rezultanta manifestării de voință concordante a ambelor Camere ale Parlamentului”*⁴.

Astfel, potrivit prevederilor în vigoare din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, cu modificările și completările ulterioare, valoarea unui titlu de plată, emis în condițiile alin. (2) și alin. (2¹) ale art. 31, nu poate fi mai mică de 5.000 lei. Conform prevederilor art. 41 alin. (1) din lege *„Plata sumelor de bani reprezentând despăgubiri în dosarele aprobate de către Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor înainte de intrarea în vigoare a prezentei legi, precum și a sumelor stabilite prin hotărâri judecătorești, rămase definitive și irevocabile la data intrării în vigoare a prezentei legi, se face în termen de 5 ani, în tranșe anuale egale, începând cu 1 ianuarie 2014”*.

Prin proiectul de lege adoptat de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, se completa art. 41 cu un nou alineat, în sensul ca *„prin derogare de la prevederile alin. (1), plata sumelor de bani reprezentând despăgubiri în dosarele aprobate de Comisia Centrală pentru stabilirea despăgubirilor înainte de intrarea în vigoare a prezentei legi, precum și a sumelor stabilite prin hotărâri judecătorești, rămase definitive și irevocabile la data intrării în vigoare a prezentei legi, se face într-o singură tranșă pentru sumele, stabilite ca despăgubiri, de până la 50.000 lei”*.

³ DCC nr. 472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 30 aprilie 2008.

⁴ DCC nr. 472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 30 aprilie 2008.

Or, propunerea legislativă a fost adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, într-o redactare total diferită față de conținutul propunerii legislative inițiale, ignorându-se forma propusă și adoptată de Senat. Menționăm că amendamentele la proiectul de lege au fost aduse în cadrul dezbaterilor la Comisia Juridică, de disciplină și imunități, iar raportul, propus plenului Camerei Deputaților, a fost de adoptare, deși toate comisiile de specialitate au emis aviz negativ pentru inițiativa legislativă (atașăm raportul).

Urmărind strict comparația dintre forma adoptată de Senat a proiectului de lege și forma finală a legii, rezultată ca urmare a dezbaterilor și votului acordat în Camera Deputaților, se observă încălcarea principiului bicameralismului, diferența de conținut fiind vizibilă, flagrantă și de substanță.

C. Încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (4), art. 111 alin. (1), precum și art. 138 alin. (5) din Constituția României, potrivit cărora:

„Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească - în cadrul democrației constituționale.”

”Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora. În cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie”

și, respectiv

”Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.”

În acest sens, în cadrul raporturilor constituționale dintre Guvern și Parlament, problemele referitoare la fundamentarea și susținerea unor reglementări în diferite domenii de activitate, cu implicații financiare profunde, au o semnificație aparte.

Tocmai de aceea, potrivit art. 111 alin. (1), **în cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie. Nerespectarea acestei obligații, dacă are ca efect încălcarea interdicției prevăzute la art. 138 alin. (5), referitoare la aprobarea unor cheltuieli bugetare fără stabilirea sursei de finanțare, are drept**

consecință neconstituționalitatea măsurii astfel adoptate care, sub aspect strict economic și financiar, tocmai fiindcă nu poate fi executată, apare ca fiind nerealistă, demagogică.

Per a contrario, ori de câte ori o astfel de informare nu însoțește o inițiativă legislativă se ajunge la nerespectarea art.111 și art.138 alin.(5) din Constituție.

Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung, trebuie să conțină informații referitoare la efectele financiare asupra bugetului general consolidat, și **anume la modificări ale cheltuielilor bugetare, precum și la calculele privind fundamentarea acestor modificări.**

Considerăm că principiul clasic al separației și echilibrului puterilor legislativă, executivă și judecătorească, în cadrul democrației constituționale, înscris expresis verbis la art. 1 alin. (4) din Legea fundamentală, este încălcat prin nerespectarea prevederilor constituționale mai sus arătate.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a invocat loialitatea constituțională ca fiind o prelungire a principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească –, arătând că *raporturile instituționale trebuie să funcționeze în cadrul constituțional al loialității și al colaborării, pentru realizarea atribuțiilor constituționale distinct reglementate pentru fiecare dintre autorități*⁵, **colaborarea dintre autorități fiind una dintre condițiile esențiale și necesare pentru buna funcționare a autorităților publice ale statului.**

În deciziile Curții Constituționale se arată constant că ”*stabilirea sursei de finanțare și insuficiența resurselor financiare din sursa astfel stabilită sunt două aspecte diferite: primul aspect este legat de imperativele art. 138 alin. (5) din Constituție, iar al doilea nu are caracter constituțional, fiind o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern*” (Decizia nr. 1358/2010). Or, în ce privește primul aspect, se poate observa că, prin neindicarea sursei de finanțare în expunerea de motive a propunerii legislative, asupra proiectului în discuție planează un viciu de neconstituționalitate.

În ceea ce privește critica de neconstituționalitate referitoare la încălcarea art. 111 alin. (1) și art. 138 alin. (5) din Constituție, apreciem că are relevanță jurisprudența constantă a Curții Constituționale care, prin decizii anterioare, a statuat necesitatea ca inițiativa legislativă să conțină informații referitoare la efectele financiare asupra bugetului general

⁵ Decizia nr. 356 din 5 aprilie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 322 din 14 mai 2007.

consolidat, și anume la modificări ale cheltuielilor bugetare, **precum și la calculele privind fundamentarea acestor modificări.**

Avem în vedere cel puțin trei decizii ale Curții Constituționale (1354/2010, 1358/2010, 1360/2010), în cadrul cărora Curtea a analizat și s-a pronunțat asupra conținutului art. 111 alin. (1) și art. 136 alin. (5) reținându-se că:

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

Totodată, dacă s-ar reține că lipsa precizării exprese a sursei de finanțare presupune, implicit, inexistența sursei de finanțare, aceasta ar echivala cu o prezumție fără suport constituțional, ceea ce este inadmisibil. Prin Decizia nr. 515 din 24 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.195 din 14 decembrie 2004, Curtea a statuat că finanțarea cheltuielilor bugetare se face din surse financiare alocate în buget și că majorarea unor cheltuieli se finanțează fie prin suplimentarea alocațiilor bugetare din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, fie prin rectificare bugetară.

De asemenea, Curtea reține că, în cadrul raporturilor constituționale dintre Guvern și Parlament, problemele referitoare la fundamentarea și susținerea unor reglementări în diferite domenii de activitate, cu implicații financiare profunde, au o semnificație aparte. Astfel, potrivit art. 111 alin. (1) teza a doua din Constituție, "În cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie."

În același sens, respectiv al necesității determinării impactului bugetar și, respectiv, necesitatea prevederii surselor de acoperire a micșorării veniturilor, considerăm că au fost încălcate următoarele prevederi legale:

- **art. 15 alin. (1) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010**, republicată, cu modificările și completările ulterioare:

„(1) În cazul propunerilor de introducere a unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii au obligația să prezinte:

a) fișa financiară prevăzută la art.15 din Legea nr.500/2002, cu modificările și completările ulterioare, însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată;

b) declarație conform căreia majorarea de cheltuială respectivă este compatibilă cu obiectivele și prioritățile strategice specificate în strategia fiscal-bugetară, cu legea bugetară anuală și cu plafoanele de cheltuieli prezentate în strategia fiscal-bugetară”.

- art. 15 alin. (1) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare:

„(1) În cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative/măsuri/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. În această fișă se înscriu efectele financiare asupra bugetului general consolidat, care trebuie să aibă în vedere:

a) schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani;

b) estimări privind eşalonarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor;

c) măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar.”

- art. 30 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora proiectele de acte normative trebuie însoțite de documente de motivare, și anume expunerea de motive în cazul proiectelor de legi sau al propunerilor legislative.

Prin proiectul de lege se propune :

- majorarea valorii minime a unui titlu de plată, de la 5.000 lei la 20.000 lei;
- majorarea cuantumului minim al unei tranșe de la 5.000 lei la 20.000 lei, începând cu data de 1 ianuarie 2017.

Având în vedere că nu sunt prezentate propuneri realiste de compensare a majorării cheltuielilor pentru inițiativa legislativă prezentată, astfel încât să nu fie afectat deficitul bugetar, apreciem că nu sunt respectate prevederile art. 111 alin. (1) și nici cele ale art. 138 alin. (5) din Constituția României.

Prin Hotărârea din 29 aprilie 2014, pronunțată în Cauza Preda și alții împotriva României, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat (paragraful 128), că măsurile de amenajare a plății creanțelor datorate de stat în virtutea deciziilor judecătorești definitive, cum ar fi eşalonarea plății acestora, măsuri luate pentru apărarea echilibrului bugetar între cheltuielile și încasările publice, urmăreau un scop de utilitate publică.

Semnalăm că țintele de deficit pentru anii 2016-2017 respectă valoarea de referință de 3% din PIB prevăzută de Tratatul de la Maastricht, dar se abat de la Obiectivul Bugetar pe Termen Mediu (OTM) de țară (1% din PIB).

Prin urmare, pentru a asigura respectarea țintelor de deficit și pentru evitarea declanșării procedurii de deficit excesiv, devine esențială respectarea plafoanelor maxime ale cheltuielilor totale și ale cheltuielilor de personal aferente bugetului general consolidat, precum și a cadrului fiscal-bugetar care a stat la baza estimărilor bugetare pe anul 2017 prin promovarea unor politici de cheltuieli prudente și echilibrate.

Față de considerentele mai sus expuse, **înaintăm prezenta sesizare, în vederea exercitării controlului de constituționalitate a Proiectului de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist din România, în raport cu criticile de neconstituționalitate formulate.**

Cu stimă,

Prim-ministru,

DACIAN JULIEN CIOLOȘ

