

## CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

## DECIZIA Nr. 620

din 13 octombrie 2016

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea art. 2 din Legea nr. 309/2002 privind recunoașterea și acordarea unor drepturi persoanelor care au efectuat stagiul militar în cadrul Direcției Generale a Serviciului Muncii în perioada 1950—1961**

|                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|
| Valer Dorneanu           | — președinte             |
| Marian Enache            | — judecător              |
| Petre Lăzăroiu           | — judecător              |
| Mircea Ștefan Minea      | — judecător              |
| Daniel Marius Morar      | — judecător              |
| Mona-Maria Pivniceru     | — judecător              |
| Livia Doina Stanciu      | — judecător              |
| Simona-Maya Teodoroiu    | — judecător              |
| Varga Attila             | — judecător              |
| Mihaela Senia Costinescu | — magistrat-asistent-șef |

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea art. 2 din Legea nr. 309/2002 privind recunoașterea și acordarea unor drepturi persoanelor care au efectuat stagiul militar în cadrul Direcției Generale a Serviciului Muncii în perioada 1950—1961, obiecție formulată de Guvernul României, în temeiul prevederilor art. 146 lit. a) din Constituție și al art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

2. Cu Adresa nr. 5/5.735/2016, Guvernul României a trimis Curții Constituționale sesizarea de neconstituționalitate formulată, care a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr. 4.578 din 20 septembrie 2016 și care constituie obiectul Dosarului nr. 1.757A/2016.

3. În motivarea sesizării de neconstituționalitate, Guvernul României arată că prin legea criticată se are în vedere majorarea la 5 lei a indemnizației lunare, neimpozabile, pentru fiecare lună de stagiul militar efectuat în cadrul Direcției Generale a Serviciului Muncii în perioada 1950—1961, măsură care ar conduce la cheltuieli suplimentare ale bugetului de stat în sumă de 68,7 milioane lei anual. Potrivit dispozițiilor art. 15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, actele normative care atrag majorarea cheltuielilor bugetare vor fi însoțite de o fișă financiară, în care se vor preciza sursele de acoperire a majorării bugetare. Prin urmare, 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. Având în vedere și măsurile de relaxare fiscală instituite prin Codul fiscal, care conduc la diminuarea veniturilor bugetare, precum și majorarea unor drepturi de natură salarială, se apreciază că măsura adoptată nu este sustenabilă. Eventuale rectificări bugetare pot fi făcute numai în condițiile art. 23 și 24 din Legea nr. 69/2010, acestea neputând viza însă ipoteza apărută ca urmare a adoptării legii criticate. Toate acestea creează premisele unui dezechilibru bugetar cu consecință neîncadrării în Obiectivul bugetar pe termen mediu (M.T.O.) în anii 2016—2018 și a nerespectării obligațiilor ce îi revin României potrivit Tratatului privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul Uniunii Economice și Monetare.

4. De asemenea, în opinia Guvernului, nu sunt respectate nici prevederile art. 138 alin. (5) din Constituția României, potrivit cărora nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare. Astfel, 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 consolidat, și anume la modificări ale cheltuielilor bugetare. Pe

de altă parte, întrucât, potrivit jurisprudenței sale, Curtea nu are competența să se pronunțe cu privire la caracterul suficient al resurselor financiare, rezultă că aceasta are doar competența de a verifica, prin raportare la art. 138 alin. (5) din Constituție, dacă pentru realizarea cheltuielii bugetare a fost indicată sursa de finanțare.

5. Prin urmare, textul constituțional se referă la caracterul obiectiv și efectiv al sursei de finanțare și operează cu elemente de certitudine și previzibilitate bugetară, pentru că, în caz contrar, și-ar pierde rațiunea existenței sale normative și, în mod evident, ar exprima un truism, anume că orice cheltuială bugetară se suportă din bugetul de stat. De aceea, atribuirea unui atare înțeles textului constituțional analizat ar echivala cu lipsirea acestuia de valoarea normativă inerentă oricărei prevederi constituționale. Or, *actus interpretandus est potius ut valeat quam ut pereat* (legea trebuie interpretată în sensul producerii efectelor ei, și nu în sensul neaplicării ei). Așadar, art. 138 alin. (5) din Constituție nu se referă la existența în concret a unor resurse financiare suficiente la momentul adoptării legii, ci la faptul că acea cheltuială să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar. Curtea a mai reținut că în cadrul raporturilor constituționale dintre Parlament și Guvern este obligatorie solicitarea unei informări atunci când inițiativa legislativă afectează prevederile bugetului de stat. Această obligație a Parlamentului este în concordanță cu dispozițiile constituționale ale art. 138 alin. (2) care prevăd că Guvernul are competența exclusivă de a elabora proiectul bugetului de stat și de a-l supune spre aprobare Parlamentului. În temeiul acestei competențe, Parlamentul nu poate stabili modificarea cheltuielilor bugetare fără să ceară Guvernului o informare în acest sens. Dat fiind caracterul imperativ al obligației de a cere informarea menționată, rezultă că nerespectarea acesteia are drept consecință neconstituționalitatea legii adoptate. Sub acest aspect, Guvernul precizează că prin Departamentul pentru Relația cu Parlamentul a transmis, cu Adresa nr. 8.668/DRP/02.09.2016, Comisiei pentru muncă și protecție socială a Camerei Deputaților că, în condițiile promovării măsurilor de relaxare fiscală instituite prin Codul fiscal, nu mai pot fi susținute acte normative care conduc la creșterea cheltuielilor.

6. Guvernul susține că există riscul ca impactul suplimentar generat de aplicarea acestei măsuri să nu poată fi acoperit din bugetul aprobat, ceea ce creează premisele unui dezechilibru bugetar, cu consecința nerespectării nivelului deficitului bugetar prevăzut în Tratatul de la Maastricht privind Uniunea Europeană și care atrage declanșarea procedurii de deficit excesiv. Prin urmare, Guvernul României solicită admiterea sesizării și constatarea neconstituționalității Legii pentru modificarea art. 2 din Legea nr. 309/2002 privind recunoașterea și acordarea unor drepturi persoanelor care au efectuat stagiul militar în cadrul Direcției Generale a Serviciului Muncii în perioada 1950—1961.

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

8. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului și Avocatul Poporului** nu au comunicat punctul lor de vedere cu privire la obiecția de neconstituționalitate.

9. În vederea soluționării prezentei sesizări, Curtea procedează, mai întâi, la verificarea admisibilității acesteia. Analiza îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a sesizării trebuie realizată prin raportare la art. 15 alin. (1) din lege, potrivit căruia „Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a Guvernului, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a Avocatului Poporului, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori. Astfel, se constată că actul supus controlului este o lege adoptată de Parlamentul României, sesizarea fiind formulată de Guvernul României, sub semnătura prim-ministrului, care, potrivit dispozițiilor legale, întrunește calitatea de titular al sesizării.

10. Obiectul sesizării de neconstituționalitate îl constituie dispozițiile Legii pentru modificarea art. 2 din Legea nr. 309/2002 privind recunoașterea și acordarea unor drepturi persoanelor care au efectuat stagiul militar în cadrul Direcției Generale a Serviciului Muncii în perioada 1950—1961, lege publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 385 din 6 iunie 2002. Legea criticată are următorul conținut: „Articol unic. — Articolul 2 din Legea nr. 309/2002 privind recunoașterea și acordarea unor drepturi persoanelor care au efectuat stagiul militar în cadrul Direcției Generale a Serviciului Muncii în perioada 1950—1961, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 385 din 6 iunie 2002, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și va avea următorul cuprins:

Art. 2. — Persoanele care s-au aflat în situația prevăzută la art. 1 au dreptul la o indemnizație lunară, neimpozabilă, de 5 lei pentru fiecare lună de stagiul militar efectuat în cadrul Direcției Generale a Serviciului Muncii.”

Dispozițiile art. 1 la care norma criticată face trimitere au următorul conținut: „Beneficiază de prevederile prezentei legi persoana, cetățean român, care a efectuat stagiul militar în detașamentele de muncă din cadrul Direcției Generale a Serviciului Muncii în perioada 1950—1961”.

11. Autorul sesizării susține că actul normativ criticat contravine prevederilor constituționale ale art. 138 alin. (5) privind aprobarea cheltuielilor bugetare.

12. Propunerea legislativă pentru modificarea Legii pentru modificarea art. 2 din Legea nr. 309/2002 privind recunoașterea și acordarea unor drepturi persoanelor care au efectuat stagiul militar în cadrul Direcției Generale a Serviciului Muncii în perioada 1950—1961 a fost inițiată de un deputat și înregistrată la Camera Deputaților la data de 28 octombrie 2015. Propunerea este înaintată Senatului, în calitate de primă Cameră sesizată, care, în data de 10 noiembrie 2015, solicită avizul Consiliului Legislativ și punctul de vedere al Guvernului, potrivit art. 111 din Constituție. În data de 8 decembrie 2015, Consiliul Legislativ avizează favorabil propunerea legislativă. Senatul o dezbate și o adoptă în data de 5 aprilie 2016, când este trimisă spre camera decizională, Camera Deputaților. În data de 6 septembrie 2016, Camera Deputaților adoptă Legea pentru modificarea art. 2 din Legea nr. 309/2002 privind recunoașterea și acordarea unor drepturi persoanelor care au efectuat stagiul militar în cadrul Direcției Generale a Serviciului Muncii în perioada 1950—1961 și o trimite spre promulgare Președintelui României. În data de 16 septembrie 2016, Guvernul trimite Camerei Deputaților punctul său de vedere (negativ) cu privire la legea adoptată, și, în aceeași zi, în temeiul art. 146 lit. a) din Constituție, formulează o sesizare de neconstituționalitate pe care o transmite Curții Constituționale.

13. În analiza raportată la dispozițiile art. 138 alin. (5) din Constituție, instanța constituțională apreciază că trebuie să aibă în vedere și dispozițiile art. 111 alin. (1) teza finală din Legea fundamentală. Prin Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 160 din 2 martie 2016, paragraful 53, realizând un inventar al jurisprudenței sale cu privire la art. 111 alin. (1) teza finală din Constituție, Curtea a reținut că, „în cazul în care o inițiativă legislativă implică modificări bugetare, solicitarea informării din partea Guvernului este obligatorie. Din aceste dispoziții rezultă că legiuitorul

constituant a dorit să consacre garanția constituțională a colaborării dintre Parlament și Guvern în procesul de legiferare, instituind obligații reciproce în sarcina celor două autorități publice (a se vedea Decizia nr. 515 din 24 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.195 din 14 decembrie 2004). Curtea a mai reținut că în cadrul raporturilor constituționale dintre Parlament și Guvern este obligatorie solicitarea unei informări atunci când inițiativa legislativă afectează prevederile bugetului de stat. Această obligație a Parlamentului este în consonanță cu dispozițiile constituționale ale art. 138 alin. (2) care prevăd că Guvernul are competența exclusivă de a elabora proiectul bugetului de stat și de a-l supune spre aprobare Parlamentului. În temeiul acestei competențe, Parlamentul nu poate prestabilii modificarea cheltuielilor bugetare fără să ceară Guvernului o informare în acest sens. Dat fiind caracterul imperativ al obligației de a cere informarea menționată, rezultă că nerespectarea acesteia are drept consecință neconstituționalitatea legii adoptate (Decizia nr. 1.056 din 14 noiembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 802 din 23 noiembrie 2007).

14. În prezenta cauză, Curtea constată că Guvernul, în conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, a formulat punctul de vedere cu privire la propunerea legislativă pentru modificarea art. 2 din Legea nr. 309/2002 privind recunoașterea și acordarea unor drepturi persoanelor care au efectuat stagiul militar în cadrul Direcției Generale a Serviciului Muncii în perioada 1950—1961, prin Adresa nr. 8.831/DRP/14.09.2016 comunicând Parlamentului României, respectiv Camerei Deputaților, sub nr. de înregistrare 2/5.900/16.09.2016, faptul că nu susține adoptarea acestei propuneri legislative, întrucât, în contextul promovării măsurilor de relaxare fiscală instituite prin Codul fiscal, nu mai pot fi susținute acte normative care conduc la creșterea cheltuielilor. Prin urmare, având în vedere că, după înregistrarea propunerii legislative la prima Cameră sesizată — Senatul României, Guvernului i s-a solicitat formularea unei informări, în temeiul art. 111 din Constituție, chiar dacă nu reiese poziția reprezentanților Guvernului în cursul procesului de adoptare a legii, este evident că Guvernul avea cunoștință de modificările legislative preconizate, însă a transmis punctul său de vedere după finalizarea procesului legislativ.

15. Cu referire la art. 138 alin. (5) din Constituție, Curtea a reținut că aceasta „face diferența între stabilirea sursei de finanțare și caracterul suficient al resurselor financiare din sursa astfel stabilită. Primul aspect este legat de imperativele 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, sau Decizia nr. 64 din 16 noiembrie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 310 din 28 decembrie 1993). Art. 138 alin. (5) din Constituție impune stabilirea concomitentă atât a alocației bugetare, ce are semnificația unei cheltuieli, cât și a sursei de finanțare, ce are semnificația venitului necesar pentru suportarea ei, spre a evita consecințele negative, pe plan economic și social, ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire (a se vedea Decizia nr. 36 din 2 aprilie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 75 din 11 aprilie 1996). Majorarea cheltuielilor din sursa indicată poate fi realizată în cursul anului bugetar cu condiția menținerii în alocația aferentă sursei (Decizia nr. 6 din 24 ianuarie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 23 din 31 ianuarie 1996, sau Decizia nr. 515 din 24 noiembrie 2004, precitată). În textul Constituției se vorbește numai despre stabilirea sursei de finanțare înainte de aprobarea cheltuielii, iar nu despre obligativitatea indicării în lege a sursei respective (Decizia nr. 173 din 12 iunie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 492 din 9 iulie 2002, Decizia nr. 320 din 19 iunie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 411 din 8 iulie 2013, sau Decizia nr. 105 din 27 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 371 din 20 mai 2014). Lipsa precizării exprese a sursei de finanțare nu presupune implicit inexistența sursei de

finanțare (Decizia nr. 1.056 din 14 noiembrie 2007, precitată, Decizia nr. 320 din 19 iunie 2013, precitată, Decizia nr. 1.092 din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 712 din 20 octombrie 2008, sau Decizia nr. 1.093 din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 711 din 20 octombrie 2008).

16. În schimb, 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. 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, precitată, sau Decizia nr. 64 din 16 noiembrie 1993, precitată). Curtea a mai adăugat că „sursa de finanțare indicată [trebuie — n.r.] să fie în mod real aptă să acopere cheltuiala în condițiile legii bugetare anuale. Prin urmare, textul constituțional [art. 138 alin. (5) din Constituție - n.r.] se referă la caracterul obiectiv și efectiv al sursei de finanțare și operează cu elemente de certitudine și previzibilitate bugetară, [...] art. 138 alin. (5) din Constituție nu se referă la existența *in concreto* a unor resurse financiare suficiente la momentul adoptării legii, ci la faptul ca acea cheltuială să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar.”

17. Curtea a mai reținut, prin Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, că „în lipsa unei fișe financiare reactualizate la momentul adoptării legii conform art. 15 alin. (3) din Legea nr. 500/2002, având în vedere că punctul de vedere al Guvernului a fost exprimat anterior depunerii la Parlament a legii bugetului pe anul 2016 (9 decembrie 2015), că legea bugetului fusese adoptată cu câteva zile anterior legii analizate, fără a cuprinde, în mod evident, noua cheltuială bugetară votată, și în lipsa unui dialog real între Guvern și Parlament (în cazul de față reprezentat de Senat), 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”.

18. Raportat la art. 138 alin. (5) din Constituție, Curtea constată că legea criticată a fost adoptată la data de 6 septembrie 2016 și ar urma să intre în vigoare la trei zile de la publicarea sa în Monitorul Oficial al României, Partea I. Guvernul, deși avea cunoștința de amendamentul propus, nu a prezentat nicio fișă financiară care să demonstreze că printr-o atare majorare salarială s-ar depăși deficitul bugetar de 3% din valoarea PIB, prezentând, în punctul de vedere transmis Camerei Deputaților, doar estimările sale cu cheltuielile pe care le implică aplicarea legii criticate.

19. Cu privire la caracterul obiectiv și efectiv al sursei de finanțare, Curtea reține că, la momentul introducerii reglementării legale criticate nu a fost indicată sursa finanțării; din expunerea de motive care însoțește actul normativ se

înțelege că ea s-ar suporta din bugetul Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârștnice, iar plata se va efectua de casa teritorială de pensii competentă.

20. Curtea urmează să aprecieze dacă o atare sursă bugetară este una reală, aptă să acopere cheltuiala bugetară angajată. Cert este lipsa unui dialog real între Parlament și Guvern, acesta din urmă neprezentând fișa financiară în cadrul procesului legislativ. În acest context, Curtea nu poate avea o viziune globală cu privire la influențele asupra bugetului ale tuturor proiectelor/proponerilor legislative din moment ce este sesizată în mod selectiv numai cu privire la anumite acte normative. Impactul bugetar al fiecărui act normativ supus procedurii parlamentare trebuie prezentat Parlamentului pentru ca acesta (desigur, alături de Guvern) să poată avea o viziune globală asupra influențelor pe care diversele măsuri pe care le adoptă le au asupra bugetului de stat. Or, în cazul în care actele normative implică majorări ale cheltuielilor aprobate prin buget, impactul lor asupra bugetului trebuie analizat în mod coroborat, în ansamblu, iar nu selectiv, doar cu privire la anumite acte normative pe care Guvernul optează să le conteste sub aspectul sustenabilității bugetare. Această analiză sistemică, exhaustivă revine Parlamentului, care în virtutea rolului său constituțional, în adoptarea actelor normative este liber să decidă cu privire la oportunitatea respectivelor reglementări.

21. De reținut că, în cauza de față, nu sunt incidente aspectele reținute în Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, paragraful 60, întrucât, spre deosebire de situația din decizia anterior menționată, alocația bugetară nu trebuie creată, ea deja există, legea criticată vizând doar o majorare a indemnizației lunare de care beneficiază persoanele care au efectuat stagiul militar în detașamentele de muncă din cadrul Direcției Generale a Serviciului Muncii în perioada 1950—1961. Curtea, prin decizia menționată, paragraful 60, a subliniat expres că „nu poate stabili dacă se depășește sau nu alocarea bugetară pentru că acest aspect nu este de competența sa”. De asemenea, Curtea nu are competența de a aprecia asupra caracterului suficient al resurselor financiare, pentru că o asemenea operațiune 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. Or, practic, tocmai acest lucru este criticat: lipsa resurselor financiare pentru susținerea creșterii salariale reglementate în condițiile necesității încadrării în plafonul de deficit bugetar de maximum 3% din PIB.

22. În concluzie, pentru motivele prezentate, Curtea apreciază că Legea pentru modificarea art. 2 din Legea nr. 309/2002 privind recunoașterea și acordarea unor drepturi persoanelor care au efectuat stagiul militar în cadrul Direcției Generale a Serviciului Muncii în perioada 1950—1961 a fost adoptată cu respectarea dispozițiilor constituționale cuprinse în art. 138 alin. (5), motiv pentru care va respinge obiecția și va constata constituționalitatea legii, în ansamblul său.

23. 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

0018774003122016

Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate și constată că dispozițiile Legii pentru modificarea art. 2 din Legea nr. 309/2002 privind recunoașterea și acordarea unor drepturi persoanelor care au efectuat stagiul militar în cadrul Direcției Generale a Serviciului Muncii în perioada 1950—1961 sunt constituționale în raport de 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 13 octombrie 2016.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

prof. univ. dr. **VALER DORNEANU**

Magistrat-asistent-șef,  
**Mihaela Senia Costinescu**