

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

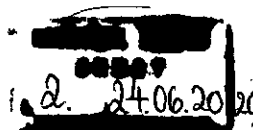
*Palatul Parlamentului*

*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.792A/2020**



**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ**  
**NR. 3358 / 23 JUN 2020**

**Domnului**

**Robert-Marius CAZANCIUC**  
**Vicepreședinte al 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, referitoare la neconstituționalitatea Legii privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 2/2020 pentru prorogarea intrării în vigoare a art. I pct. 1 din 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.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 30 iunie 2020 (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 15 iulie 2020.

Vă asigurăm de deplina noastră considerație.

**Președinte,**

**Prof.univ.dr. Valer DORNEANU**



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 7924/2020



*Guvernul României*  
*Prim-ministru*



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ  
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ  
NR. 3356 / 23 JUN 2020

*București*

**Domnului Președinte al Curții Constituționale a României**  
**Prof. univ. dr. Valer Dorneanu**

În temeiul art.146 lit.a) din Constituția României, republicată, și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **Guvernul României formulează prezenta sesizare în vederea exercitării controlului prealabil de constituționalitate referitor la Legea privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.2/2020 pentru prorogarea intrării în vigoare a art.I pct.1 din 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 (PL-x nr.10/2020).**

Obiectul de reglementare al actului normativ sus-amintit îl constituie respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului prin care s-a dispus prorogarea unor termene prevăzute de Legea nr.14/2020<sup>1</sup>, având în vedere necesitatea încadrării în limita de deficit bugetar instituită prin reglementări europene, care nu trebuie să depășească 3% din PIB.

<sup>1</sup> 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

În raport cu dispozițiile Legii Fundamentale, formulăm următoarele critici de neconstituționalitate:

**1. Încălcarea obligației de a indica sursa de finanțare pentru aprobarea cheltuielilor bugetare: art.111 alin.(1) și art.138 alin.(5) din Constituție.**

Din analiza parcursului procesului legislativ reiese 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, obligație care reiese și din 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.

Tot art.138 din Constituție, la alin.(5), prevede că nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare, obligativitate care la nivel infra-constituțional a fost transpusă prin prevederile art.15 alin.(1) și alin.(2) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice și în art.15 alin.(1) lit.a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, care stabilesc **obligația de întocmire a fișei financiare**, care trebuie să cuprindă schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani; estimări privind eşalonarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor; măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar.

Cu privire la acest aspect, Curtea Constituțională s-a pronunțat în repetate rânduri în sensul următor: Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.160 din 2 martie 2016, paragraful 59, sau Decizia nr.593 din 14 septembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.886 din 4 noiembrie 2016, paragraful 30: **„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”**.

Prin Decizia nr.764 din 14 decembrie 2016, Curtea a mai arătat că „faptul că cheltuielile de salarizare preconizate prin textele de lege criticate grevează bugetul pentru anul următor nu este de natură să justifice aprobarea unor cheltuieli fără implicarea, în condițiile legii fundamentale, a Guvernului care, potrivit art.138 alin.(2) din Constituție, are competența de a elabora, anual, proiectul bugetului de stat și al asigurărilor sociale. Potrivit jurisprudenței Curții, art.138 alin.(5) din Constituție se referă tocmai la **caracterul obiectiv și efectiv al sursei de finanțare și operează cu elemente de certitudine și previzibilitate bugetară, respectiv „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”**.

În circumstanțierea aspectelor expuse, arătăm că, raportat la obiectul legii de respingere, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.2/2020 reglementa prorogarea intrării în vigoare a unor prevederi cuprinse în Legea nr.14/2020 întrucât prin intermediul acestora se proceda la o majorare a cheltuielilor bugetare, ulterior adoptării Legii bugetului de stat.

Or, chiar prin efectul legii de respingere a O.U.G. nr.2/2020 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.

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, după cum am mai arătat.

Așadar, raportat la aspectele prezentate *supra*, procesul legislativ de aprobare sau de respingere a ordonanței de urgență trebuia să conțină în mod obligatoriu fișa financiară care emană de la Guvern, urmare analizei soluției legislative în contextul dispozițiilor legii bugetului 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.

Or, în interpretarea art.138 alin.(5) din Constituție, Curtea Constituțională a arătat că cerința prevăzută la articolul de lege impune stabilirea concomitentă a unei cheltuieli cu sursa de finanțare, adică a venitului necesar pentru suportarea ei, spre a se evita consecințele economice și sociale profund negative ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire (Decizia nr.1657/2010).

Prin urmare, în consonanță cu jurisprudența Curții Constituționale, pentru neîndeplinirea obligației de către Parlament de a solicita o informare din partea Guvernului cu privire la cheltuielile bugetare angajate prin soluția legislativă propusă, se impune a se constata încălcarea art.111 alin.(1) și art.138 alin.(5) din Constituție.

## **2. *Încălcarea art.148 alin.(2) și alin.(4) din Constituție.***

Conform jurisprudenței Curții Constituționale, art.148 dispune în sensul că prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări europene cu caracter obligatoriu au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.

Conform art.148 alin.(2): „Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.”

Astfel, referitor la încălcarea dispozițiilor de mai sus, arătăm că art.126 din Tratatul de Funcționare al Uniunii Europene reglementează o anumită disciplină bugetară, impunând statelor membre o obligație generală, aceea de a evita deficitul public excesiv.

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.

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 ante-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.

Anul 2020 este unul excepțional în care valoarea de referință a deficitului bugetar de 3% prevăzută în Tratatul de Funcționare al Uniunii Europene la articolul 126 poate fi depășită ca urmare a deciziei Comisiei Europene de activare a clauzei de flexibilitate fiscală pe fondul epidemiei de Covid-19.

Măsura adoptată de Comisie este însă una temporară, care este contextualizată de criza sanitară, în timp ce cheltuiala pe care o implică proiectul de lege aprobat de Parlament este permanentă, și nu una temporară/ocazională, fapt pentru care aceasta trebuie să țină cont în mod esențial de planificarea bugetară în perspectiva anilor următori.

Apreciem că legea de respingere trebuia analizată în mod integrat, 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, față de cele arătate, având în vedere că modalitatea de legiferare aduce atingere obligațiilor statului român prevăzute în actul de aderare, se impune a se constata încălcarea art.148 alin.(2) și alin.(4) din Constituție.

**3. Încălcarea principiului cooperării și colaborării loiale între autorități: art.1 alin.(3) și alin.(5), coroborat cu art.115 alin.(5) și alin.(7) din Constituție.**

În cuprinsul Deciziei nr.331 din 21 mai 2019, Curtea Constituțională a efectuat o circumstanțiere a principiului constituțional ante-menționat, arătând că „colaborarea loială dintre Parlament și Guvern în privința legiferării în materie bugetară trebuie să se manifeste atât în privința elaborării bugetului public național, cât și a modificării sale pe parcursul exercițiului bugetar, având în vedere rațiunea pentru care este întocmit un asemenea buget, și anume aceea de a oferi

**posibilitatea unei imagini de ansamblu, la nivel macroeconomic, a veniturilor și cheltuielilor publice”.**

În acest context, apreciem ca fiind incidente considerentele Curții Constituționale expuse în cuprinsul Deciziei nr.611/2017:

*„De-a lungul timpului, jurisprudența Curții Constituționale a stabilit, în cazuri punctuale, repere concrete pe baza cărora autoritățile/instituțiile să își poată configura, din perspectiva loialității, raporturile lor specifice de colaborare. Curtea nu a oferit o definiție cuprinzătoare conceptului, menită să acopere toate particularitățile colaborării dintre instituții/autorități, acest demers fiind, de altfel, și dificil de realizat, motiv pentru care Curtea va stabili criterii și repere, cu aplicabilitate generală.*

*Curtea Constituțională constată, așadar, că o primă componentă a statului de drept o reprezintă punerea în aplicare a prevederilor explicite și formale ale legii și ale Constituției. Cu alte cuvinte, sub aspectul colaborării loiale între instituțiile/autoritățile statului, o primă semnificație a conceptului o constituie respectarea normelor de drept pozitiv, aflate în vigoare într-o anumită perioadă temporală, care reglementează în mod expres sau implicit competențe, prerogative, atribuții, obligații sau îndatoriri ale instituțiilor/autorităților statului.*

*În continuare, Curtea constată că respectarea statului de drept nu se limitează la această componentă, ci implică, din partea autorităților publice, comportamente și practici constituționale, care își au sorginea în ordinea normativă constituțională, privită ca ansamblu de principii care fundamentează raporturile sociale, politice, juridice ale unei societăți.*

*Altfel spus, această ordine normativă constituțională are o semnificație mai amplă decât normele pozitive edictate de legiuitor, constituind cultura constituțională specifică unei comunități naționale. Prin urmare, colaborarea loială presupune, dincolo de respectul față de lege, respectul reciproc al autorităților/instituțiilor statului, ca expresie a unor valori constituționale asimilate, asumate și promovate, în scopul asigurării echilibrului între puterile statului. Loialitatea constituțională poate fi caracterizată, deci, ca fiind o valoare-principiu intrinsecă Legii fundamentale, în vreme ce colaborarea loială între autoritățile/instituțiile statului are un rol definitoriu în implementarea Constituției.*

*Conduita instituțională care se circumscrie colaborării loiale are, prin urmare, o componentă extra legem, întemeiată pe practici constituționale, care au ca finalitate primordială buna funcționare a autorităților statului, buna administrare a intereselor publice și respectul față de drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor. Finalitatea secundară este evitarea conflictelor interinstituționale și înlăturarea blocajelor în exercițiul prerogativelor lor legale.*

*Instrumentele care concură la realizarea acestor finalități și care fac dovada unui comportament loial față de valorile constituționale sunt dialogul instituțional și stabilirea unor practici reciproc acceptate. Aceste instrumente trebuie să constituie fundamentele soluționării „împreună”, „prin acordul părților”, iar nu „împotriva”,*

*„în detrimentul” uneia sau alteia, a eventualelor diferende ivite în raporturile dintre autorități, cauzate de situații de fapt sau de drept confuze, echivoce.*

*În virtutea principiului cooperării loiale între autorități este, astfel, necesar ca fiecare dintre acestea să depună diligențe raționale și sporite în cadrul dialogului instituțional legal pentru evitarea pe cât cu puțință a generării de conflicte juridice de natură constituțională.”*

Așadar, în concordanță cu raționamentele Curții Constituționale, apreciem că prezentul motiv de neconstituționalitate extrinsecă este întemeiat prin raportare la consecințele comportamentului Parlamentului, concretizat prin eludarea dreptului pozitiv reprezentat de dispozițiile ale art.111 din Constituție, care prescriu obligativitatea consultării Guvernului în materia inițiativelor legislative având ca obiect aspecte cu impact asupra bugetului de stat.

Apreciem 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.

Cu aleasă considerație,

PRIM-MINISTRU  
[REDACTED]  
LUDOVIC ORBAN  
ROMANIA \* GOVERNUL