



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

SENAT
PREȘEDINTE
Nr. I. 7882
Data 20x2020

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.764A/2020

SENAT
101/21.10.2020

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 6482 / 21 OCT 2020

Domnului

Robert-Marius CAZANCIUC

VICEPREȘEDINTE AL SENATULUI

Vă comunicăm, alăturat, în copie, Decizia Curții Constituționale nr.643 din 24 septembrie 2020, prin care Curtea Constituțională, cu majoritate de voturi a admis obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și a constatat că Legea privind aprobarea obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I” este neconstituțională, în ansamblul său.

Vă asigurăm, domnule Vicepreședinte, de deplina noastră considerație.

PREȘEDINTE,



PROF.UNIV.DR.VALER DORNEANU

ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosarul nr.764A/2020

DECIZIA nr. 643
din 24 septembrie 2020

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind aprobarea
obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I”**

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Marian Enache	- judecător
Daniel-Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia-Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Bianca Drăghici	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii privind aprobarea obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I”, obiecție formulată de Președintele României, în temeiul art.146 lit.a) din Constituție și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

2. Termenul pentru dezbateri a fost stabilit pentru data de 16 septembrie 2020, când, în temeiul art. 14 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, Curtea a amânat începerea acestora pentru 24 septembrie 2020, dată la care a pronunțat prezenta decizie.

3. Cu Adresa nr.CP1/846 din 19 iunie 2020, Președintele României a transmis Curții Constituționale sesizarea formulată, care a fost înregistrată la Curtea



Constituțională cu nr.3266 din 19 iunie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.764A/2020.

4. **În motivarea sesizării de neconstituționalitate**, Președintele României susține că legea criticată încalcă prevederile constituționale ale art. 1 alin. (4) referitoare la respectarea principiului separației puterilor în stat, ale art. 16 alin. (2) privind egalitatea în drepturi, ale art. 61 alin. (1) teza a doua, conform cărora Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării, precum și ale art.111 alin.(1) teza a doua privind informarea Parlamentului și ale art.138 alin.(5), referitoare la obligativitatea stabilirii surselor de finanțare pentru cheltuielile bugetare, pentru motivele expuse în cele ce urmează.

5. **Cu privire la nerespectarea, pe de o parte, a prevederilor art.1 alin.(4) și ale art.61 alin.(1) teza a doua din Constituție și, pe de altă parte, a dispozițiilor art.16 alin.(2), precum și ale art.147 alin.(4) din Constituție**, autorul susține că, așa cum rezultă din titlu, precum și din dispozițiile art.1 ale legii deduse controlului de constituționalitate, obiectul de reglementare îl constituie aprobarea executării obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I”, acest spital urmând să fie construit pe raza municipiului Constanța. Totodată, la art.5, legea criticată prevede că înființarea Spitalului Militar Regional „Carol I” se face cu avizul Ministerului Sănătății.

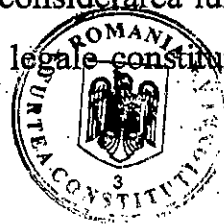
6. Autorul sesizării consideră că legea criticată are caracter individual, fiind concepută să impună dispoziții pentru un singur caz, determinat concret, *intuitu personae*. Astfel, instituind prin lege aprobarea obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I”, respectiv înființarea spitalului în cauză, Parlamentul a nesocotit dispozițiile art.1 alin.(4) din Constituție în componenta sa referitoare la separația puterilor în stat, reglementând într-un domeniu ce ține de competența de reglementare a autorităților administrației publice centrale sau locale, viciu de natură să antreneze -conform jurisprudenței instanței constituționale - neconstituționalitatea legii în ansamblul său.

7. **Potrivit jurisprudenței constituționale**, legea este definită ca act juridic de natură are caracter unilateral, dând expresie exclusiv vointei legiuitorului, ale cărei

conținut și formă sunt determinate de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și de specificul acestuia. De asemenea, potrivit Curții Constituționale, legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală. Or, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este determinat concret, dată fiind rațiunea *intuitu personae* a reglementării, aceasta are caracter individual, ea fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci, *de plano*, într-un singur caz, prestabilit fără echivoc (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.600 din 9 noiembrie 2005, Decizia nr.970 din 31 octombrie 2007, Decizia nr.494 din 21 noiembrie 2013 și Decizia nr.574 din 16 octombrie 2014).

8. Tot cu privire la caracterul individual al legii, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a mai reținut, prin mai multe decizii, că „Domeniul de incidență a reglementării este determinat de legiuitor, ea fiind concepută pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normelor edictate. În caz contrar, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este determinat concret, având în vedere rațiuni *intuitu personae*, legea are caracter individual, fiind aplicabilă unui singur caz prestabilit fără echivoc, și, implicit, își pierde legitimitatea constituțională, încălcând principiul egalității în drepturi a cetățenilor și principiul separației puterilor în stat” (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.249 din 19 aprilie 2018).

9. Referitor la adoptarea unei legi în condițiile arătate mai sus, Curtea Constituțională a stabilit că legea contravine principiului constituțional al egalității în drepturi, astfel cum își găsește expresie în art.16 alin.(1) din Legea fundamentală, având caracter discriminatoriu, și, ca atare, este sub acest aspect în totalitate neconstituțională. De asemenea, instanța de contencios constituțional a arătat că este încălcat și art.16 alin.(2) din Constituție, în măsura în care un anumit subiect de drept este sustras, prin efectul unei dispoziții legale adoptate exclusiv în considerarea lui și aplicabile numai în ceea ce îl privește, incidenței unei reglementări legale constituind



dreptul comun în materie, dispozițiile legale în cauză nesocotind principiul constituțional potrivit căruia „nimeni nu este mai presus de lege”. Totodată, Curtea a mai reținut că acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități consacrate de art.61 alin.(1) din Constituție și transformarea acesteia în autoritate publică executivă. Așadar, Curtea Constituțională consideră că o astfel de interpretare este contrară celor statuate în jurisprudența sa și, prin urmare, în contradicție cu prevederile art.147 alin.(4) din Constituție, care consacră obligativitatea *erga omnes* a deciziilor Curții Constituționale” (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.777 din 28 noiembrie 2017).

10. Se arată că, examinând constituționalitatea unui act normativ cu caracter individual, instanța de contencios constituțional a reținut următoarele: „Chiar în absența unei prevederi prohibitive exprese, este de principiu că legea are, de regulă, caracter normativ, natura primară a reglementărilor pe care le conține fiind dificil de conciliat cu aplicarea acestora la un caz sau la cazuri individuale. (...) Fără îndoială, este dreptul legiuitorului de a reglementa anumite domenii particulare într-un mod diferit de cel utilizat în cadrul reglementării cu caracter general sau, altfel spus, de a deroga de la dreptul comun, procedeu la care, de altfel, s-a mai apelat în această materie. (...) Subscriind acestei teze, Curtea ține să precizeze că o atare derogare de la dreptul comun se poate realiza numai printr-o reglementare cu caracter normativ, (...). În ipoteza în care, însă, reglementarea specială, diferită de cea constitutivă de drept comun, are caracter individual, fiind adoptată *intuitu personae*, ea încetează de a mai avea legitimitate, dobândind caracter discriminatoriu și, prin aceasta, neconstituțional” (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.600 din 9 noiembrie 2005).

11. Așadar, o lege trebuie să fie elaborată în conformitate cu Constituția, să reprezinte actul juridic al Parlamentului, să exprime și să reglementeze relații sociale generale. Or, în cazul de față, legea dedusă controlului de constituționalitate creează

cadrul normativ pentru realizarea unei operațiuni juridice cu caracter individual, aplicabil doar unui singur caz expres determinat, acela al aprobării obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I”.

12. Astfel, pentru motivele precizate și ținând cont de jurisprudența constituțională în materie, ale cărei considerente sunt aplicabile și în cazul de față, autorul sesizării apreciază că legea supusă controlului de constituționalitate contravine, pe de o parte, art. 1 alin. (4) din Constituție referitor la respectarea principiului separației puterilor în stat și dispozițiilor constituționale ale art.61 alin.(1) ce consacra rolul Parlamentului, iar, pe de altă parte, încalcă prevederile art.16 alin.(2) din Constituție, potrivit căruia „nimeni nu e mai presus de lege”, precum și ale art.147 alin.(4) din Constituție, care consacra obligativitatea *erga omnes* a deciziilor Curții Constituționale.

13. Referitor la nerespectarea prevederilor constituționale ale art.111 alin.(1) teza a doua și ale art.138 alin. (5), autorul sesizării susține că art.2 alin.(1) al legii criticate prevede finanțarea obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I” de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Apărării Naționale, prin alocări suplimentare față de bugetul destinat acestui minister prin legea bugetului de stat.

14. Potrivit art.15 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.597 din 13 august 2002, 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 (...). (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. (3) După depunerea proiectului legii bugetare anuale la Parlament pot fi aprobate acte normative/măsuri/politici numai în condițiile prevederilor alin. (1),



dar cu precizarea surselor de acoperire a diminuării veniturilor sau a majorării cheltuielilor bugetare, aferente exercițiului bugetar pentru care s-a elaborat bugetul.”

În acest sens, prin Decizia nr.795 din 16 decembrie 2016, Curtea Constituțională a statuat că adoptarea unei legi cu impact bugetar este posibilă doar după solicitarea stabilirii sursei de finanțare în condiții constituționale, iar prin Decizia nr.331 din 21 mai 2019 a reținut că „lipsind fișa financiară (inițială și reactualizată), 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”.

15. Or, din analiza parcursului legislativ al legii criticate rezultă că nu a fost transmisă Guvernului solicitarea de a elabora fișa financiară. Propunerea legislativă a fost înregistrată la Senat, în calitate de primă Cameră competentă, la data de 4 februarie 2020 și, - în aceeași zi-, s-a solicitat doar punctul de vedere al Guvernului, nu și fișa financiară, obligatorie potrivit art.15 alin.(1) din Legea nr.500/2002 și jurisprudenței Curții Constituționale.

16. Mai mult, în contradicție și cu cerințele art.33 alin. (2) teza a doua din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, nici expunerea de motive a legii criticate nu detaliază impactul bugetar al soluțiilor legislative preconizate și nici nu indică sursa de finanțare.

17. Potrivit dispozițiilor 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*”, iar art.138 alin.(5) din Legea fundamentală prevede expres că „*Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare*”.

18. Prin urmare, întrucât cheltuielile stabilite prin textele legii criticate afectează bugetul de stat, adoptarea unor asemenea prevederi nu se putea realiza decât după cererea prealabilă a informării Parlamentului, formulată de acesta și înaintată Guvernului. De aceea, se solicită Curții Constituționale să constate neconstituționalitatea în ansamblu a legii deduse controlului, prin raportare la dispozițiile art.111 alin.(1) teza a doua și ale art.138 alin.(5) din Constituție.

19. În considerarea argumentelor expuse, Președintele României solicită admiterea sesizării de neconstituționalitate și constatarea că Legea privind aprobarea obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I” este neconstituțională, în ansamblu.

20. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a comunica punctele lor de vedere.

21. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis punctul său de vedere prin Adresa nr.2/5018 din 30 iulie 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.4537 din 30 iulie 2020, prin care apreciază că sesizarea de neconstituționalitate referitoare la Legea privind aprobarea obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I” este neîntemeiată.

22. Astfel, în ceea ce privește criticile de neconstituționalitate aduse legii, prin raportare la art.1 alin.(4) referitor la respectarea principiului separației puterilor în stat și ale art.61 alin.(1) teza a doua din Constituție, conform căreia Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării, se arată că, potrivit prevederilor art.1 alin.(1) din legea supusă controlului de constituționalitate, aceasta aprobă doar executarea obiectivului de investiții și nu înființează Spitalul Militar Regional „Carol I”, așa cum greșit este interpretat de autorul sesizării. Contrar criticilor formulate, Parlamentul, tocmai, ținând cont de principiul separației și echilibrului puterilor în cadrul democrației constituționale, a prevăzut la art.1 alin.(2) din legea criticată că întreaga documentație, atât tehnică, cât și economică, va fi întocmită de Guvern. Mai mult, potrivit art.3 din legea analizată, Ministerul Apărării Naționale (minister care potrivit dispozițiilor art.116 alin.(1) din Constituție, se organizează numai în subordinea Guvernului) este ministerul responsabil pentru coordonarea realizării obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I”, iar potrivit prevederilor art.4, același minister demarează toate procedurile necesare pentru realizarea obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I”.



23. Așadar, din textul legii adoptate, reiese fără echivoc că Parlamentul nu are cum să încalce principiul separației puterilor în stat, întrucât, potrivit art.1 alin.(4) din Constituție, acesta presupune, pe de o parte, că niciuna dintre cele trei puteri nu poate interveni în activitatea celorlalte puteri, iar pe de altă parte, presupune controlul prevăzut de lege asupra actelor emise de fiecare putere în parte (Decizia Curții Constituționale nr.1.221 din 12 noiembrie 2008). Doctrina constituțională recunoaște cele trei puteri în stat: puterea legislativă, care creează și modifică legea, puterea executivă, care execută și impune legea, și puterea judecătorească, ce interpretează și aplică legea.

24. Tocmai pentru a întări respectarea principiului separației și echilibrului puterilor în cadrul democrației constituționale, Parlamentul, prin art.5 alin.(1) al legii criticate, a prevăzut că înființarea Spitalului Militar Regional „Carol I” se face numai cu avizul Ministerului Sănătății. *Per a contrario*, fără acest aviz, și, implicit al Guvernului, înființarea Spitalului Militar Regional „Carol I” nu se poate realiza.

25. Totodată, prin raportare la dispozițiile art.1 alin.(4) și (5), art.61, art.64 alin.(4), art.74 alin. (1), art.109 alin. (1), art.111 și art.112 din Constituție, referitoare la prerogativele constituționale ale Parlamentului, se apreciază că, în condițiile în care prevederile art.61 alin.(1) din Constituție stabilesc rolul Parlamentului de organ reprezentativ suprem al poporului român și unică autoritate legiuitoare a țării, competența de legiferare a acestuia cu privire la un anumit domeniu nu poate fi limitată dacă legea astfel adoptată respectă exigențele constituționale (Decizia Curții Constituționale nr. 308 din 28 martie 2012).

26. Prin urmare, se apreciază că Parlamentul și-a exercitat prerogativele legislative în spiritul loialității constituționale între instituțiile fundamentale, fără afectarea bunei funcționări a puterii executive, comportament fidel principiului separației puterilor în stat.

27. În privința criticilor referitoare la nerespectarea prevederilor constituționale ale art.16 alin.(1) privind egalitatea în drepturi, ale art.111 alin.(1) teza a doua privind informarea Parlamentului și ale art.138 alin.(5) referitoare la

obligativitatea stabilirii surselor de finanțare pentru cheltuielile bugetare, le consideră neîntemeiate, din perspectiva următoarelor considerente:

28. În ceea ce privește principiul egalității în drepturi, Curtea Constituțională a reținut într-o jurisprudență constantă, începând cu Decizia Plenului Curții Constituționale nr.1 din 8 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.69 din 16 martie 1994, că acesta presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite. Ca urmare, situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional (a se vedea, în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr.573 din 3 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 363 din 25 mai 2011, sau Decizia nr.366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.644 din 2 septembrie 2014, paragraful 55, Decizia nr.755 din 16 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.101 din 9 februarie 2015, paragraful 23). Principiul egalității în drepturi nu înseamnă uniformitate, încălcarea principiului egalității și nediscriminării existând atunci când se aplică un tratament diferențiat unor cazuri egale, fără o motivare obiectivă și rezonabilă, sau dacă există o disproporție între scopul urmărit prin tratamentul inegal și mijloacele folosite (a se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr.310 din 7 mai 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.663 din 9 august 2019). Nesocotirea principiului egalității are drept consecință neconstituționalitatea discriminării care a determinat, din punct de vedere normativ, încălcarea principiului. Curtea a mai stabilit că discriminarea se bazează pe noțiunea de *excludere de la un drept* (Decizia Curții Constituționale nr.62 din 21 octombrie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.49 din 25 februarie 1994), iar remediul constituțional specific, în cazul constatării neconstituționalității discriminării, îl reprezintă acordarea sau accesul la beneficiul dreptului (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.685 din 28 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.470 din 11 iulie 2012, Decizia nr.164 din 12 martie 2013, publicată în Monitorul



Oficial al României, Partea I, nr.296 din 23 mai 2013, sau Decizia nr.681 din 13 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.889 din 8 decembrie 2014). În același sens este și jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului, care a statuat, în aplicarea prevederilor art.14 din Convenția privind apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale privind interzicerea discriminării, că reprezintă o încălcare a acestor prevederi orice diferență de tratament săvârșită de stat între indivizi aflați în situații analoage, fără o justificare obiectivă și rezonabilă (de exemplu, prin Hotărârea din 13 iunie 1979, pronunțată în Cauza *Marckx împotriva Belgiei*, Hotărârea din 13 noiembrie 2007, pronunțată în Cauza *D.H. și alții împotriva Republicii Cehe*, par.175, Hotărârea din 29 aprilie 2008, pronunțată în Cauza *Burden împotriva Regatului Unit*, par.60, Hotărârea din 16 martie 2010, pronunțată în Cauza *Carson și alții împotriva Regatului Unit*, par.61).

29. Aplicând aceste statuări în prezenta cauză, președintele Camerei Deputaților constată că legiuitorul nu a stabilit nicio distincție, astfel că, aceeași măsură este aplicată uniform, nefiind încălcat principiul egalității în drepturi prevăzut la art.16 alin.(1) din Constituție.

30. Referitor la susținerile privind încălcarea art.138 alin.(5) coroborat cu art.111 alin.(1) din Constituție, în sensul că legea generează noi cheltuieli din fonduri publice necesare executării obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I”, fără să se precizeze impactul bugetar și, respectiv, sursele din care să se asigure acoperirea acestor cheltuieli, se apreciază că, aplicând jurisprudența Curții Constituționale în această materie, rezultă că fondurile necesare executării obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I” urmează să fie garantate cu ocazia elaborării proiectului bugetului de stat pentru anul 2021. Or, referitor la aceste aspecte, Curtea Constituțională a apreciat că nu are competența de a se pronunța cu privire la caracterul suficient al resurselor financiare, pentru că aceasta este o problemă exclusiv de oportunitate, 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 în

acest sens, Deciziile Curții Constituționale nr.77 din 30 ianuarie 2019, nr.22 din 20 ianuarie 2016, nr.64 din 16 noiembrie 1993 și nr. 47 din 15 septembrie 1993).

31. Președintele Camerei Deputaților conchide că legea supusă controlului de constituționalitate nu încalcă în niciun fel dispozițiile constituționale invocate și jurisprudența Curții Constituționale și, în consecință, nici dispozițiile art.147 alin. (4) din Constituție.

32. **Guvernul** a transmis punctul său de vedere prin Adresa nr.5/3290/2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.4684 din 6 august 2020, prin care apreciază că sesizarea de neconstituționalitate cu privire la Legea privind aprobarea obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I” este întemeiată. Astfel, față de pretinsa încălcare a prevederilor art.1 alin.(4) și ale art.61 alin.(1) teza a doua, respectiv ale art.16 alin.(2) și ale art.147 alin.(4) din Constituție, Guvernul arată că, având în vedere obiectul legii analizate, astfel cum reiese din titlu și din conținutul acesteia, rezultă că actul normativ vizează aprobarea obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I”, având aplicabilitate limitată la un singur caz concret. Or, astfel cum Curtea Constituțională a reținut în jurisprudența sa constantă, „în absența unei prevederi prohibitive exprese, este de principiu că legea are, de regulă, caracter normativ, natura primară a reglementărilor pe care le conține fiind dificil de conciliat cu aplicarea acestora la un caz sau la cazuri individuale”. În acest context, Curtea a constatat că „legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală. Or, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este determinat concret, dată fiind rațiunea *intuitu personae* a reglementării, aceasta are caracter individual, ea fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci, *de plano*, într-un singur caz, prestabilit fără echivoc” (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.600 din 9 noiembrie 2005 și Decizia nr. 531 din 18 iulie 2018).

33. Prin urmare, față de caracterul *intuitu personae* al legii analizate, Guvernul apreciază că sunt întemeiate criticile autorului sesizării referitoare la încălcarea



principiului separației puterilor în stat, prevăzut de art.1 alin.(4) din Constituție, și a rolului Parlamentului, prevăzut de art.61 alin.(1) din Constituție, respectiv, a principiului consacrat de art.16 alin.(2) din Constituție, potrivit căruia nimeni nu este mai presus de lege.

34. Referitor la încălcarea art.147 alin.(4) din Constituție din perspectiva nerespectării principiului obligativității deciziilor Curții Constituționale, se menționează că în jurisprudența instanței de contencios constituțional s-a reținut în mod constant faptul că, potrivit art.147 alin.(4) din Constituție, deciziile sale sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor, având aceleași efecte pentru toate autoritățile publice și toate subiectele individuale de drept. Prin urmare, principiul obligativității deciziilor Curții Constituționale vizează efectele pe care aceste decizii le produc în cazul admiterii unei excepții de neconstituționalitate asupra unei/unor dispoziții din lege, în sens larg, sau asupra unei legi în integralitatea sa, inclusiv considerentele pe care se sprijină această decizie. Pentru aceste motive, Guvernul apreciază că sunt întemeiate criticile prin raportare la dispozițiile art.147 alin.(4) din Constituție din perspectiva nerespectării principiului obligativității deciziilor Curții Constituționale.

35. Cu privire la nerespectarea prevederilor art.111 alin.(1) teza a doua și ale art.138 alin.(5) din Constituție, se arată că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că „art. 111 din Constituție își găsește concretizarea în 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 și care îi conferă acesteia un caracter complex, dat de efectele financiare asupra bugetului general consolidat. Aceasta trebuie să cuprindă, potrivit legii, 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”

36. De asemenea, instanța de contencios constituțional a stabilit 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”. Practic, 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 prestabili 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). În acest sens sunt și considerentele reținute de Curtea Constituțională în cuprinsul Deciziei nr.58 din 12 februarie 2020.

37. Prin urmare, în măsura în care legea analizată generează impact financiar asupra bugetului de stat, obligația solicitării fișei financiare incumbă tuturor inițiatorilor, intervenția legislativă în cauză trebuind să fie însoțită de o fișă financiară întocmită potrivit normelor legale invocate mai sus. Or, în măsura în care legea a fost adoptată fără elaborarea fișei financiare se aduce atingere prevederilor art. 111 alin.(1) și ale art. 138 alin.(5) din Constituție cu privire la necesitatea stabilirii sursei de finanțare la aprobarea unor cheltuieli bugetare.

38. **Președintele Senatului** nu a transmis Curții Constituționale punctul său de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.



CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Camerei Deputaților și Guvernului, raportul judecătorului-raportor, dispozițiile legii criticate, precum și prevederile Constituției, reține următoarele:

39. Actul de sesizare are ca obiect al criticilor de neconstituționalitate dispozițiile Legii privind aprobarea obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I”, care prevăd următoarele:

„Art. 1. - (1) Prezenta lege aprobă executarea obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I”. Spitalul Militar Regional „Carol I” va fi construit pe raza municipiului Constanța.

(2) Guvernul va întocmi documentațiile tehnico-economice necesare obiectivului de investiții prevăzut la alin. (1).

Art. 2. - (1) Obiectivul de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I” se finanțează de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Apărării Naționale, prin alocări suplimentare față de bugetul destinat acestui minister prin legea bugetului de stat și conform Acordului politic național privind creșterea finanțării pentru Apărare în perioada 2017-2027.

(2) Pentru realizarea obiectivului de investiții prevăzut la alin. (1) pot fi utilizate și sume provenite din credite externe și/sau fonduri europene.

(3) Guvernul va stabili anual sumele care se alocă pentru finanțarea obiectivului de investiții prevăzut la alin. (1).

Art. 3. - Ministerul Apărării Naționale este ministerul responsabil pentru coordonarea realizării obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I”.

Art. 4. - Ministerul Apărării Naționale va demara, în termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi, procedurile necesare pentru realizarea obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I”.

Art. 5. - (1) Înființarea Spitalului Militar Regional „Carol I” se face cu avizul Ministerului Sănătății.

(2) Spitalul prevăzut la alin. (1) face parte din rețeaua sanitară proprie a

Ministerului Apărării Naționale.

Această lege a fost adoptată de Parlamentul României, cu respectarea prevederilor art. 75 și ale art. 76 alin. (2) din Constituția României, republicată.”

40. Autorul sesizării susține că dispozițiile criticate contravin prevederilor constituționale ale art.1 alin.(4) referitoare la respectarea principiului separației puterilor în stat, ale art.16 alin.(2) privind egalitatea în drepturi, ale art.61 alin.(1) teza a doua, conform căroră Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării, ale art.111 alin.(1) teza a doua privind informarea Parlamentului, ale art.138 alin.(5) referitoare la obligativitatea stabilirii surselor de finanțare pentru cheltuielile bugetare și ale art.147 alin.(4) referitor la deciziile Curții Constituționale.

41. În vederea soluționării prezentei obiecții de neconstituționalitate, Curtea va proceda la verificarea îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a acesteia, prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, sub aspectul titularului dreptului de sesizare, al termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și al obiectului controlului de constituționalitate. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, iar cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează a fi cercetate în ordinea menționată, constatarea neîndeplinirii uneia având efecte dirimante și făcând inutilă analiza celorlalte condiții (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.334 din 10 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.455 din 31 mai 2018, par.27, sau Decizia nr.385 din 5 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.488 din 13 iunie 2018, par.32).

42. Sub aspectul titularului dreptului de sesizare, prezenta obiecție de neconstituționalitate a fost formulată de Președintele României, care, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și al art.15 alin.(1) din Legea nr.47/1992, are dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului de constituționalitate *a priori*, fiind, așadar, îndeplinită această primă condiție de admisibilitate.



43. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de control constituțional, potrivit art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de 2 zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art.77 alin.(1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament. Cu privire la acest aspect, Curtea constată că Legea privind aprobarea obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I” a fost adoptată, în procedură ordinară, de Camera Deputaților, Cameră decizională, în data de 27 mai 2020 și a fost depusă, la aceeași dată, la secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii și apoi trimisă spre promulgare, în data de 2 iunie 2020. Prezenta sesizare a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 19 iunie 2020. Într-o atare situație, luând act de faptul că sesizarea de neconstituționalitate a fost formulată în termenul de 20 de zile, prevăzut de art.77 alin. (1) teza a doua din Constituție, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă sub aspectul respectării termenului în care poate fi sesizată instanța de control constituțional.

44. În vederea analizării admisibilității prezentei sesizări cu privire la cel de-al treilea aspect de admisibilitate - obiectul controlului de constituționalitate, respectiv stabilirea sferei de competență a Curții cu privire la legea dedusă controlului, este necesară analiza criticilor formulate de autorul sesizării. Analizând temeiurile constituționale invocate în susținerea sesizării de neconstituționalitate, precum și motivarea obiecției formulate, Curtea observă că obiectul criticii în prezenta cauză vizează, pe de o parte, caracterul individual al reglementării și competența de legiferarea a Parlamentului, și, pe de altă parte, procedura de adoptare a legii referitoare la lipsa solicitării de la Guvern a fișei financiare.

45. Așadar, nefiind incident un fine de neprimire a sesizării astfel formulate, Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție și ale art.1, art.10, art.15, art.16 și art.18 din Legea nr.47/1992, să se pronunțe asupra constituționalității prevederilor legale criticate.

46. **Referitor la procesul legislativ**, Curtea reține că propunerea legislativă privind aprobarea obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Mihail Kogălniceanu” a fost inițiată de 59 de senatori și a fost înregistrată la data de 11 decembrie 2019 la Senat sub nr.b563, solicitându-se de către inițiatori procedură de urgență, în temeiul art.111 din Regulamentul Senatului.

47. În expunerea de motive se precizează că „Sectorul sanitar se bazează pe o infrastructură concepută acum 50-60 ani, când nevoia de servicii de sănătate era diferită față de realitățile de astăzi”, „Armata României este o armată NATO, care execută misiuni în cele mai complexe teatre de operații. Cu predilecție la Constanta - locație a bazei NATO - armata își întărește capacitatea operațională prin cele mai realiste programe de înzestrare cu tehnică modernă implementate după 1990 și care și-a actualizat concepția de instruire la standardele de interoperabilitate aliate.”, și că «Spitalul Militar de Urgență „Alexandru Gafencu», cel care deservește, cu un număr total de 200 de paturi, județul Constanța, a împlinit pe 13 septembrie anul acesta 188 de ani.” Se afirmă că „prin promovarea acestei inițiative legislative se are în vedere dezvoltarea componentei medicale operaționale pentru a face față provocărilor, cazuisticii și patologiei inerente activităților militare și civile, precum și numărului crescut de bolnavi în perioada estivală”. De asemenea, se arată că „un spital militar regional în Constanța este cu atât mai necesar cu cât în județele învecinate nu există asemenea unități sanitare complexe. Deși la doar 30 de km de Constanța se află amplasată baza militară Mihail Kogălniceanu, problemele medicale ale militarilor americani din bază sunt rezolvate la Spitalul Județean de Urgență «Sf. Andrei» – Constanța”. Totodată, se precizează că „prin poziția sa strategică, Spitalul Militar Regional «Mihail Kogălniceanu» Constanța va reprezenta o importantă facilitate medicală. Unitatea va putea asigura suport medical structurilor din sistemul național de



apărare. Aceasta va avea o componentă de specialități de tip general pentru îngrijiri secundare și îi vor fi arondate județele Constanța, Tulcea, Ialomița, Brăila, Galați și Călărași”, și că „realizarea obiectivului reprezintă un potențial de interconectare a spitalelor militare din țară cu poligoanele de luptă, de tragere și de antrenament. Prin realizarea Spitalului Militar Regional «Mihail Kogălniceanu» se creează oportunități de dezvoltare a relațiilor cu spitalele militare de tradiție la nivel internațional.”

48. Așa cum rezultă din fișa actului normativ de pe pagina de internet a Senatului, la data de 4 februarie 2020, s-au solicitat avizul Consiliului Legislativ, avizul Consiliului Economic și Social și punctul de vedere al Guvernului.

49. Consiliul Legislativ a avizat negativ propunerea legislativă, conform Avizului nr. 145 din 5 martie 2020, reținând că face parte din categoria legilor ordinare, și că o propunere cu obiect de reglementare similar a fost transmisă Consiliului în anul 2018, fiind avizată negativ și ulterior retrasă de către inițiator. De asemenea, a reținut că, având în vedere că propunerea legislativă are implicații asupra bugetului de stat, sunt incidente prevederile art.111 alin.(1) teza a doua din Constituția României, republicată, potrivit căroră este obligatorie solicitarea unei informări din partea Guvernului, precum și dispozițiile art.15 alin.(1) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la obligativitatea întocmirii unei fișe financiare, cu respectarea condițiilor prevăzute de art.15 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Totodată, trebuie respectate prevederile art.33 alin.(2) teza a doua din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la întocmirea studiului de impact. În același timp, este de menționat că legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală. Or, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este determinat concret, dată fiind rațiunea *intuitu personae* a reglementării, aceasta are caracter individual, ea fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în înțelesul normei ci *de plano* într-un singur caz prestabilit fără echivoc. În final

Consiliul Legislativ a semnalat că propunere legislativă prezintă și unele imperfecțiuni din punctul de vedere al tehnicii legislative.

50. După primirea avizelor favorabile de la Consiliul Economic și Social și de la Comisia pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital a Senatului, a fost depus, la data de 31 martie 2020, raportul de admitere, cu amendamente, al comisiei sesizate în fond – Comisia pentru apărare, ordine publică și siguranță națională.

51. La data de 22 aprilie 2020, propunerea legislativă Lege privind aprobarea obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Mihail Kogălniceanu” a fost adoptată de Senat, în forma inițială, în condițiile art. 75 alin.(2) teza a treia din Constituție. Ulterior, a fost transmisă spre dezbateri Camerei Deputaților. La data de 26 mai 2020, Comisia pentru buget finanțe și bănci și Comisia pentru apărare, ordine publică și siguranță națională din cadrul Camerei Deputaților au depus raportul comun de adoptare, cu amendamente referitoare la schimbarea denumirii spitalului în vederea evitării unei eventuale confuzii legate de numele localității cu același nume din județul Constanța, inițiativa legislativă Lege privind aprobarea obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Mihail Kogălniceanu” devenind propunerea legislativă **Lege privind aprobarea obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I”**, și, la aceeași dată, a fost înscris pe ordinea de zi a Camerei Deputaților. În ședința din 27 mai 2020, propunerea legislativă a fost dezbătută în plenul Camerei Deputaților și, la aceeași dată, a fost adoptată legea care face obiectul prezentului control.

52. Ulterior adoptării legii de către Camera Deputaților, în data de 29 mai 2020, Guvernul a transmis punctul său de vedere în care menționează că nu susține adoptarea legii, întrucât din cuprinsul acesteia nu rezultă faptul că Ministerului Apărării Naționale îi vor fi asigurate fonduri suplimentare, peste cele stabilite prin acordul politic de alocare a 2% din PIB pe o perioadă de 10 ani, iar aprobarea unui astfel de demers ar greva bugetul alocat pentru apărare, și că, având în vedere că aplicarea prevederilor art.2 din lege conduce la creșterea cheltuielilor bugetului de stat, era necesar, potrivit prevederilor art.15 din Legea nr.500/2002 și celor ale art.15 din Legea responsabilității fiscal-bugetare, nr.69/2010, republicată, cu modificările și completările



ulterioare, să se prevadă sursele de acoperire a majorării cheltuielilor bugetare și să se prezinte declarația potrivit căreia aceste majorări sunt compatibile cu obiectivele și prioritățile strategice specificate în strategia fiscal-bugetară, cu legea bugetară anuală și cu plafoanele de cheltuieli prezentate în strategia fiscal-bugetară.

53. La data de 2 iunie 2020 legea a fost trimisă la promulgare și la data de 19 iunie 2020, Președintele României a sesizat Curtea Constituțională referitor la neconstituționalitatea Legii privind aprobarea obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I”.

54. **Analizând obiecția de neconstituționalitate**, Curtea reține că autorul acesteia aduce critici de neconstituționalitate extrinsecă ce vizează, pe de-o parte, caracterul individual al reglementării și competența de legiferare a Parlamentului și, pe de altă parte, procedura de adoptare a legii referitoare la lipsa solicitării de la Guvern a fișei financiare.

55. Cu titlu prealabil, referitor la sintagma „obiectiv de investiții” din titlul legii supuse controlului de constituționalitate, Curtea reține că, potrivit art.2 lit.a) din Hotărârea Guvernului nr.907/2016 privind etapele de elaborare și conținutul-cadru al documentațiilor tehnico-economice aferente obiectivelor/proiectelor de investiții finanțate din fonduri publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1061 din 29 decembrie 2016, noțiunea de *obiectiv/proiect de investiții* este definită ca fiind *rezultatul scontat la investirea de capital pe timp limitat, ca urmare a realizării unuia sau mai multor obiecte de investiții, situate pe un amplasament distinct delimitat, care asigură satisfacerea cerințelor formulate de beneficiarul investiției și de investitor; în sintagma „obiectiv de investiții” se cuprinde, după caz, obiectivul nou de investiții, obiectivul mixt de investiții sau intervenție la construcție existentă*”. De asemenea, potrivit art.2 lit.b) din Hotărârea Guvernului nr.907/2016, *obiectul de investiții reprezintă parte a obiectivului de investiții, cu funcționalitate distinctă în cadrul ansamblului acestuia, care constă în lucrări de construcții pentru realizarea unor obiecte noi de investiții sau în lucrări de intervenții la construcții existente;*”.

56. Examinând criticile de neconstituționalitate extrinsecă ce vizează caracterul individual al reglementării și competența de legiferarea a Parlamentului, prin raportare, pe de o parte, la prevederile art. 1 alin. (4) și ale art.61 alin. (1) teza a doua din Constituție, și, pe de altă parte, la art. 16 alin. (2) și art.147 alin.(4) din Constituție, Curtea reține că, în jurisprudența sa, a statuat că legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală. Prin definiție, legea, ca act juridic de putere, are caracter unilateral, dând expresie exclusiv voinței legiuitorului, ale cărei conținut și formă sunt determinate de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și de specificul acestuia. Or, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este determinat concret, dată fiind rațiunea *intuitu personae* a reglementării, aceasta are caracter individual, ea fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci, *de plano*, într-un singur caz, prestabilit fără echivoc (a se vedea Decizia nr. 600 din 9 noiembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.060 din 26 noiembrie 2005, Decizia nr. 970 din 31 octombrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 796 din 22 noiembrie 2007, Decizia nr. 494 din 21 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 819 din 21 decembrie 2013, sau Decizia nr. 574 din 16 octombrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 889 din 8 decembrie 2014, paragraful 21).

57. Prin jurisprudența mai sus citată, Curtea a mai arătat că Parlamentul, arogându-și competența de legiferare, în condițiile, domeniul și cu finalitatea urmărite, a încălcat principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție, viciu care afectează legea în ansamblu. O lege adoptată în condițiile de mai sus contravine principiului constituțional al egalității în drepturi, astfel cum își găsește expresie în art. 16 alin. (1) din Legea fundamentală, având caracter discriminatoriu și, ca atare, este sub acest aspect în totalitate neconstituțională. De asemenea este încălcat și art. 16 alin. (2) din Constituție, într-adevăr, în măsura în care un anumit subiect de drept este sustras, prin efectul unei dispoziții speciale adoptate



exclusiv în considerarea lui și aplicabile numai în ceea ce îl privește, incidenței unei reglementări legale constituind dreptul comun în materie, dispozițiile legale în cauză nesocotind principiul constituțional potrivit căruia „*nimeni nu este mai presus de lege*”. Curtea a mai reținut că acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități consacrate de art. 61 alin. (1) din Constituție, și transformarea acesteia în autoritate publică executivă. Or, o astfel de interpretare este contrară celor statuate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa și, prin urmare, în contradicție cu prevederile art. 147 alin. (4) din Constituție, care consacră obligativitatea *erga omnes* a deciziilor Curții Constituționale.

58. Cu privire la caracterul normativ al legii, instanța constituțională a reținut, prin Decizia nr. 600 din 9 noiembrie 2005, precitată, că „în absența unei prevederi prohibitive exprese, este de principiu că legea are, de regulă, caracter normativ, natura primară a reglementărilor pe care le conține fiind dificil de conciliat cu aplicarea acestora la un caz sau la cazuri individuale”.

59. Aplicând aceste considerente de principiu la prezenta cauză, Curtea reține că legea supusă controlului de constituționalitate are un veritabil caracter individual, fiind adoptată nu în vederea aplicării unui număr nedeterminat de cazuri concrete, ci într-un singur caz prestabilit, respectiv pentru aprobarea obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I”. Or, potrivit dispozițiilor art. 172 din Legea nr.95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 652 din 28 august 2015, „(1) *Spitalele publice din rețeaua proprie a Ministerului Sănătății se înființează și, respectiv, se desființează prin hotărâre a Guvernului, inițiată de Ministerul Sănătății. (2) Spitalele din rețeaua sanitară proprie a ministerelor și instituțiilor publice, altele decât cele ale Ministerului Sănătății și ale autorităților administrației publice locale, se înființează și, respectiv, se desființează prin hotărâre a Guvernului, inițiată de ministerele sau*

instituiia publică respectivă, cu avizul Ministerului Sănătății". Operațiunea juridică se circumscrie domeniului de reglementare a actelor cu caracter infralegal, administrativ și nu corespunde finalității constituționale a activității de legiferare, care presupune reglementarea unei sfere cât mai largi de relații sociale generale, în cadrul și în interesul societății. Din această perspectivă, Curtea reține că actul normativ criticat este de natură a contraveni dispozițiilor art. 1 alin. (4) din Constituție referitor la principiul separației și echilibrului puterilor în stat, Parlamentul intrând în sfera de competență a autorității executive, singura autoritate publică cu atribuții în organizarea executării legilor, prin adoptarea actelor cu caracter administrativ.

60. Prin urmare, **competența Parlamentului de a adopta o lege cu un astfel de obiect de reglementare contravine principiului separației puterilor în stat, prevăzut de art.1 alin. (4) din Constituție, egalității în drepturi, prevăzută de art. 16 alin. (1) și (2) din Constituție, și rolului Parlamentului, prevăzut de art. 61 alin. (1) din Constituție și afectează Legea privind aprobarea obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I”, în ansamblul său.**

61. Cu privire la criticile de neconstituționalitate extrinsecă referitoare la încălcarea art.111 alin.(1) teza a doua și art.138 alin.(5) din Constituție, în jurisprudența sa (Decizia nr.58 din 12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 205 din 13 martie 2020, paragrafele 46-52), Curtea a reținut că, potrivit dispozițiilor 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*”. Astfel, în conformitate cu dispozițiile art.111 alin.(1) prima teză din Constituție, „*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*”. Textul constituțional stabilește, pe de o parte, obligația Guvernului și a celorlalte organe ale administrației publice de a prezenta informațiile și documentele necesare actului legiferării și, pe de altă parte, modalitatea de obținere a acestor



informații, respectiv la cererea Camerei Deputaților, a Senatului sau a comisiilor parlamentare, prin intermediul președinților acestora. 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 și 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).

62. Așa cum a precizat Curtea, prin Decizia nr.629 din 9 octombrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.68 din 28 ianuarie 2019, art.111 alin.(1) din Constituție „prevede expres și limitativ că relația dintre autoritățile menționate se realizează prin intermediul președinților Camerei Deputaților, Senatului sau comisiilor parlamentare”. În acest sens sunt, de altfel, și normele regulamentare care detaliază procedura legislativă.

63. În cauză, Curtea reține că propunerea legislativă a fost însoțită de dovada solicitării informării Parlamentului de către Guvern, solicitare care a fost formulată de președintele Senatului, așa cum rezultă din Adresa nr.4797 din 12 august 2020, trimisă Curții Constituționale, la solicitarea acesteia. De altfel, Guvernul a și transmis punctul său de vedere, în sensul că nu susține adoptarea propunerii legislative.

64. Așadar, Senatul și-a îndeplinit obligația de a solicita o informare din partea Guvernului, prin intermediul președintelui Camerei, cu respectarea prevederilor constituționale cuprinse în art. 111 alin.(1) teza întâi care stabilesc expres că informațiile și documentele sunt cerute de Senat, prin intermediul președintelui Camerei. Prin urmare, **critica raportată la dispozițiile art.111 alin.(1) din Constituție este neîntemeiată.**

65. **Examinând criticile de neconstituționalitate extrinsecă formulate prin raportare la dispozițiile constituționale cuprinse în art.138 alin. (5),** Curtea reține că, așa cum a statuat în mod constant în jurisprudența sa, obligativitatea indicării sursei de finanțare pentru aprobarea cheltuielilor bugetare, prevăzută de norma constituțională, constituie un aspect distinct 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. 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 acesteia, 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). Așadar, norma constituțională 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.

66. Prin Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.160 din 2 martie 2016, paragraful 58, Curtea a reținut, întrucât



„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”. Or, această verificare se poate realiza doar prin raportare la prevederile legale cuprinse în art.15 alin.(1) și (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 și care îi conferă acesteia un caracter complex, dat de efectele financiare asupra bugetului general consolidat. Aceasta trebuie să cuprindă, potrivit legii, 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.

67. Prin Decizia nr.58 din 12 februarie 2020, paragrafele 54-56, Curtea a reținut că, în ceea ce privește incidența dispozițiilor care impun solicitarea fișei financiare, este necesară lămurirea mai multor aspecte. Un prim aspect vizează faptul că, atâta vreme cât dispozițiile legale generează impact financiar asupra bugetului de stat, obligația solicitării fișei financiare incumbă tuturor inițiatorilor, în temeiul art.15 alin.(1) lit.a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, potrivit căroră, „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 [...]”, 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 (a se vedea în acest sens Decizia nr.764 din 18 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.104 din 7 februarie 2017).

68. Totodată, Curtea a reamintit faptul că nu deputatul sau senatorul trebuie să întocmească fișa financiară, ci Guvernul, art.15 alin.(2) din Legea nr.500/2002 stabilind expres că: „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”. Prin urmare, pentru a respecta procedura constituțională de adoptare a unui act normativ care implică o cheltuială bugetară, respectiv art.138 alin.(5) din Constituție, este suficient ca inițiatorii actului normativ să facă dovada că, în temeiul dispozițiilor legale, anterior menționate, au solicitat Guvernului fișa financiară. Netransmiterea fișei financiare în termenul legal de către autoritatea publică căreia îi incumbă obligația de a întocmi acest document nu poate constitui un impediment în continuarea procedurii de legiferare. Sub acest aspect, prin Decizia nr.767 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 131 din 21 februarie 2017, paragraful 59, Curtea a stabilit că „a ridica această competență a Guvernului la nivel de regulă constituțională implicit admisă de art.138 alin.(5) din Constituție ar echivala cu o condiție potestativă pură în sensul că orice lege ce are implicații bugetare ar putea fi adoptată numai dacă Guvernul a întocmit și a transmis Parlamentului fișa financiară. Or, dacă Guvernul nu susține inițiativa legislativă/nu este de acord cu ea și, prin urmare, nu transmite fișa financiară, nu poate bloca procesul legislativ printr-o atitudine omisivă.”

69. Curtea a mai reținut că un alt aspect vizează faptul că „fișa financiară prevăzută de art.15 alin.(2) din Legea nr.500/2002 nu trebuie confundată cu punctul de vedere emis de Guvern conform art.11 lit. b¹) din Legea nr.90/2001 [punct de vedere emis ca urmare a solicitării formulate în temeiul art.111 alin.(1) din Constituție, n.r.], cele două documente generate de Guvern având un regim juridic și, implicit, finalități diferite. Prin urmare, atunci când o propunere legislativă are implicații bugetare, Guvernul trebuie să prezinte ambele documente menționate, așadar atât punctul de vedere, cât și fișa financiară” (a se vedea Decizia nr.767 din 14 decembrie 2016, precitată, parag. 60).

70. În fine, cu privire la efectele pe care le produce lipsa fișei financiare, Curtea a stabilit, de exemplu, prin Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2016, precitată, 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”.

71. Aplicând aceste considerente la cauza de față, Curtea constată că, în ceea ce privește legea supusă prezentului control de constituționalitate, în procedura de legiferare nu a fost solicitată fișa financiară de către inițiatorii propunerii legislative. Neîndeplinirea obligației solicitării fișei financiare conduce, în mod firesc, la concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare generală și lipsită de un caracter obiectiv și real, astfel că au fost încălcate prevederile constituționale cuprinse în art.138 alin.(5) referitoare la stabilirea sursei de finanțare. Ca atare, cheltuielile preconizate prin textele de lege criticate grevează asupra bugetului de stat, adoptarea lor ar fi fost posibilă doar după stabilirea sursei de finanțare în condițiile Legii fundamentale și după solicitarea fișei financiare de la Guvern.

72. Neîndeplinirea obligației inițiatorilor legii de a solicita Guvernului fișa financiară, conform art.138 alin.(5) din Constituție coroborat cu art.15 alin.(2) din Legea nr.500/2002, conduce la concluzia că între Parlament și Guvern nu a existat un dialog real cu prilejul adoptării legii supuse controlului, iar Parlamentul a decis asupra majorării unor cheltuieli bugetare întemeindu-se pe o sursă de finanțare lipsită de un caracter obiectiv și efectiv.

73. Prin urmare, **critica privind încălcarea dispozițiilor art.138 alin.(5) din Constituție referitoare la stabilirea sursei de finanțare este întemeiată.**

74. Având în vedere toate aceste argumente, Curtea constată că Legea privind aprobarea obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I” este neconstituțională, în ansamblul său. Efectul juridic al prezentei decizii este circumscris art.147 alin.(4) din Legea fundamentală și jurisprudenței Curții în materie, astfel că Parlamentului îi revine obligația de a constata încetarea de drept a procesului legislativ cu privire la legea în cauză.

75. 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 majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și constată că Legea privind aprobarea obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I” este neconstituțională, în ansamblul său.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și prim-ministrului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 24 septembrie 2020.

**PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE**

Prof. univ. dr. Valer Dorneanu

MAGISTRAT-ASISTENT,

Bianca Drăghici