

DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIA Nr. 443

din 12 octombrie 2022

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

Marian Enache	— președinte
Mihaela Clochină	— judecător
Cristian Dellorga	— judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	— judecător
Laura-Iuliana Scântei	— judecător
Gheorghe Stan	— judecător
Varga Attila	— judecător
Mihaela Senia Costinescu	— magistrat-asistent-șef

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 78/2018 privind exonerarea personalului plătit din fonduri publice de la plata unor sume reprezentând venituri de natură salarială, 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. Cu Adresa nr. CP1/1.031 din 28 iunie 2022, Președintele României a trimis Curții Constituționale sesizarea de neconstituționalitate formulată, care a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 5.286 din 28 iunie 2022 și constituit obiectul Dosarului nr. 1.634A/2022.

3. În motivarea sesizării de neconstituționalitate autorul acesteia susține că, prin conținutul său normativ, legea dedusă controlului de constituționalitate contravine dispozițiilor art. 1 alin. (4) și (5), ale art. 73 alin. (3) lit. h) și l), ale art. 76 alin. (1), ale art. 77 alin. (2), ale art. 111 alin. (1), ale art. 126, ale art. 138 alin. (5), ale art. 140, precum și ale art. 147 alin. (4) din Constituție.

4. O primă critică de neconstituționalitate vizează procedura de adoptare a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 78/2018, în opinia autorului sesizării fiind încălcate dispozițiile art. 111 alin. (1) și ale art. 138 alin. (5) din Constituție. Arată că, potrivit art. 1 din Legea nr. 78/2018, în forma aflată în vigoare, „Prezenta lege se aplică personalului ale cărui venituri de natură salarială au fost stabilite în baza actelor normative privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice aplicabile anterior intrării în vigoare a prezentei legi”. Exonerarea de la plată pentru sumele calificate drept prejudicii prin rapoartele Curții de Conturi se aplică numai pentru veniturile de natură salarială încasate până la data de 31 martie 2018. Dacă potrivit formei inițial adoptate și trimise la promulgare, art. 1 pct. 1 din legea dedusă controlului de constituționalitate, care modifică art. 1 din Legea nr. 78/2018, prevedea că Legea nr. 78/2018 urma să se aplice personalului din cadrul autorităților și instituțiilor ale căror bugete sunt prevăzute la art. 1 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, după reexaminarea de către Parlament a legii, norma criticată a extins sfera beneficiarilor și în privința personalului din cadrul autorităților și instituțiilor administrației publice ale căror bugete sunt prevăzute la art. 1 alin. (2) din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare. Bugetele acestor autorități și instituții se regăsesc în una dintre următoarele categorii: bugetele locale ale comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București, județelor și municipiului

București; bugetele instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetele locale, după caz; bugetele instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii; bugetul împrumuturilor externe și interne, pentru care rambursarea, plata dobânzilor, comisioanelor, spezelor și a altor costuri se asigură din bugetele locale și care provin din împrumuturi externe contractate de stat și subîmprumutate autorităților administrației publice locale și/sau agenților economici și serviciilor publice din subordinea acestora, împrumuturi contractate de autoritățile administrației publice locale și garantate de stat, împrumuturi externe și/sau interne contractate sau garantate de autoritățile administrației publice locale; bugetul fondurilor externe nerambursabile.

5. De asemenea, prin art. 1 pct. 2 din legea supusă controlului, forul legislativ a adăugat aprobarea exonerării de la plată și pentru sumele reprezentând alte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul brut lunar.

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

7. Autorul sesizării mai susține că existența unui impact direct, suplimentar și distinct de impactul inițial asupra bugetului de stat constituie o ipoteză rezonabilă și pentru soluția legislativă de eliminare a limitării temporale din Legea nr. 78/2018 dată de utilizarea sintagmei „aplicabile anterior intrării în vigoare a prezentei legi”, în condițiile în care ulterior datei de 31 martie 2018, fie și numai asupra Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, legiuitorul a intervenit succesiv, dispunând cu privire la acordarea de drepturi salariale sau de natură salarială unor categorii de beneficiari care, anterior acestei date, nu dispuneau de ele.

8. Potrivit art. 15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, intitulat „Limite privind micșorarea veniturilor și majorarea cheltuielilor bugetare”, „(1) În cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative/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. [...] (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.”

9. Autorul sesizării invocă jurisprudența Curții Constituționale, în care s-a statuat în repetate rânduri cu privire la efectele pe care le produce lipsa fișei financiare, respectiv că „în lipsa unei fișe financiare reactualizate la momentul adoptării legii conform art. 15 alin. (3) din Legea nr. 500/2002 [...] și în lipsa unui dialog real între Guvern și Parlament [...], nu se poate trage decât concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală” (Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, paragraful 59, Decizia nr. 593 din 14 septembrie 2016, paragraful 30). În ceea ce privește incidența dispozițiilor care

impun solicitarea fișei financiare, Curtea Constituțională a statuat că, atâta vreme cât dispozițiile legale generează impact financiar asupra bugetului de stat, obligația solicitării fișei financiare incumbă tuturor inițiatorilor, iar dacă acestea sunt rezultatul unor amendamente admise în cadrul procedurii legislative, prima Cameră sesizată sau Camera decizională, după caz, are obligația de a solicita fișa financiară (Decizia nr. 646 din 24 septembrie 2020, paragraful 63). Fișa financiară prevăzută de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 nu trebuie confundată cu punctul de vedere emis de Guvern.

10. Obligațiile constituționale prevăzute de art. 111 alin. (1), respectiv de art. 138 alin. (5) din Constituție incumbă Parlamentului indiferent de momentul la care intervin respectivele amendamente cu impact bugetar sau de ciclul legislativ parcurs, în procedura adoptării inițiale sau în procedura de reexaminare la cererea Președintelui României. Or, din analiza fișei parcursului legislativ al legii criticate, autorul sesizării susține că nu rezultă că autoritatea legiuitoare s-a conformat acestor obligații constituționale, așa cum au fost ele dezvoltate în jurisprudența instanței constituționale. Astfel, având în vedere modificările aduse legii în urma parcurgerii procedurii de reexaminare, Președintele României apreciază că Parlamentul și-a încălcat obligațiile constituționale, respectiv pe cea privind solicitarea fișei financiare care trebuia să însoțească propunerea legislativă [art. 138 alin. (5) din Constituție] sau pe cea privind solicitarea informării din partea Guvernului [art. 111 alin. (1) din Constituție], viciile de neconstituționalitate afectând legea în ansamblul său.

11. A doua critică de neconstituționalitate vizează dispozițiile art. 1 pct. 2 din legea supusă controlului prin raportare la art. 77 alin. (2) și art. 147 alin. (4) din Constituție. Autorul sesizării arată că, analizând comparativ cele două forme ale legii transmise la promulgare — cea anterioară și, respectiv, cea ulterioară cererii de reexaminare formulate de Președintele României —, rezultă că legiuitorul a completat conținutul normativ al art. 2 alin. (1) prin introducerea sintagmei „sau reprezentând alte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul brut lunar”. Menționează că adăugarea sumelor acordate cu titlu de diurnă și cheltuieli de deplasare reprezintă o extindere a domeniului de aplicare al legii, nesolicitată prin cererea de reexaminare și neavând vreo legătură cu aceasta. Prin faptul că legiuitorul nu s-a limitat la a se pronunța numai cu privire la motivele invocate prin cerere, ci a optat pentru o soluție nouă, care nu va mai putea fi supusă reexaminării, Președintele României consideră că legea a fost adoptată cu depășirea limitelor cererii de reexaminare adresate Parlamentului.

12. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale „[...] redeschiderea procedurii legislative ca urmare a formulării unei cereri de reexaminare, potrivit art. 77 alin. (2) din Constituție, este limitată la obiecțiunile formulate de Președintele României”. Totodată, „constituantul a acordat dreptul Președintelui de a cere reexaminarea legii pentru a se putea corecta erorile materiale comise în actul de legiferare sau pentru a se regândi o anumită soluție legislativă atât pentru motive de constituționalitate, cât și de oportunitate. Prin intermediul acestui mecanism constituțional se deschide un dialog interinstituțional ce trebuie să fie guvernat de normele constituționale referitoare la colaborarea loială între acestea. În acest caz, Parlamentului îi revine rolul fie de a-și însuși observațiile, fie de a le repudia, fie de a respinge la vot propunerea/proiectul de lege, atunci când consideră că motivele invocate sunt întemeiate, iar anvergura acestora determină caracterul inacceptabil al legii. Prin urmare, dialogul constituțional are drept efect redeschiderea procedurii legislative între aceste instituții, însă numai în limitele cererii de reexaminare. Depășirea acestor limite ar acorda, în cadrul acestei relații, un rol preeminent fie Parlamentului, fie Președintelui României, după caz, întrucât, dacă s-ar

redeschide procedura legislativă indiferent de limitele cererii de reexaminare, Parlamentul ar putea adopta o lege cu un conținut total diferit față de cea inițială, iar Președintele României nu va mai putea cere reexaminarea acesteia, fiind vorba, în sens strict formal, de aceeași lege, ceea ce impune promulgarea acesteia în termen de 10 zile de la comunicarea sa.” (Decizia nr. 63 din 13 februarie 2018, paragraful 47)

13. Prin Decizia nr. 63 din 13 februarie 2018, paragraful 46, Curtea a statuat că „Limitele sesizării Parlamentului pentru reexaminarea legii sunt definite de cererea de reexaminare. [...] Astfel, Curtea a constatat că, în aplicarea normei constituționale cuprinse la art. 77, Parlamentul trebuie să reexamineze toate textele de lege la care face referire cererea Președintelui României, precum și pe cele care au legătură cu acestea, asigurându-se succesiunea logică a ideilor și coerența reglementării. În acest context se impune a fi modificate chiar și unele dispoziții ale legii care nu au fost în mod expres cuprinse în cererea de reexaminare, dar care sunt în mod indisolubil legate de acestea”. Autorul sesizării susține că, în viziunea instanței constituționale, se pot modifica dispoziții ale legii numai în măsura în care se admite cererea de reexaminare.

14. În cauza de față, legiuitorul, în procedura reexaminării, ar fi trebuit să se pronunțe numai cu privire la oportunitatea soluției legislative inițiale, prin prisma impactului bugetar, iar nu să extindă obiectul de reglementare al legii, prin prisma categoriilor de sume și, implicit, a categoriilor de bugete, cu consecința majorării impactului bugetar. Dispozițiile modificate nu se aflau într-un mod indisolubil legate de aspectele criticate în cererea de reexaminare, aceasta vizând lipsa corelării cu alte acte normative referitoare la rolul Curții de Conturi, protejerea bugetului public național prin sancțiuni de natură penală a nerecuperării prejudiciilor constatate de Curtea de Conturi potrivit art. 64 din Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi și sfera beneficiarilor legii, din perspectiva tratamentului diferențiat și a impactului bugetar. Conform art. 160 din Codul muncii, elementele salariului sunt reprezentate de salariul de bază, indemnizații, sporuri, precum și alte adaosuri. Astfel, prin extinderea sumelor pentru care se vor aplica exonerările prevăzute de lege și adăugarea sintagmei „altor elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul brut lunar”, legiuitorul a depășit limitele cererii de reexaminare. Este invocată Decizia Curții Constituționale nr. 452 din 4 iulie 2018, paragraful 34, în care instanța de contencios constituțional a constatat că sunt încălcate dispozițiile art. 77 alin. (2) din Constituție, atunci când nu a existat o solicitare a Președintelui privind o soluție care nu făcuse obiectul cererii de reexaminare. Din aceste considerente, autorul sesizării apreciază că legea criticată a fost adoptată cu depășirea limitelor reexaminării, contrar dispozițiilor art. 77 alin. (2) și ale art. 147 alin. (4) din Constituție.

15. A treia critică de neconstituționalitate vizează dispozițiile art. 1 din legea supusă controlului prin raportare la art. 76 alin. (1), coroborat cu art. 73 alin. (3) lit. h) și l), și la art. 1 alin. (5) și art. 140 din Constituție. Președintele României apreciază că prin obiectul de reglementare al legii sunt lipsite de efecte juridice actele emise de Curtea de Conturi în realizarea atribuțiilor constituționale de control al utilizării fondurilor publice.

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

constituțional al Curții de Conturi, prin Decizia nr. 544 din 28 iunie 2006, Curtea Constituțională a reținut că, „prin rolul său, Curtea de Conturi face parte din instituțiile fundamentale ale statului, activitatea sa fiind indispensabilă asigurării suportului financiar al funcționării tuturor organelor statului. Natura Curții de Conturi de instituție fundamentală a statului este deopotrivă subliniată de statutul constituțional al acesteia, ca și de faptul că organizarea și funcționarea sa, adică regimul său juridic, se reglementează, potrivit art. 73 alin. (3) lit. l) din Constituție, prin lege organică”. Așadar, prin rolul său constituțional, activitatea Curții de Conturi dă expresie principiului legalității prevăzut de art. 1 alin. (5) din Constituție, în ceea ce privește modul de formare, administrare și întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public.

17. Or, în aplicarea dispozițiilor art. 73 alin. (3) lit. l) din Constituție, Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a fost adoptată ca lege organică. Conform art. 1 alin. (3) din acest act normativ, „Curtea de Conturi își desfășoară activitatea în mod autonom, în conformitate cu dispozițiile prevăzute în Constituție și în prezenta lege, și reprezintă România în calitatea sa de instituție supremă de audit în organizațiile internaționale ale acestor instituții”. Potrivit instanței constituționale, „prin chiar înființarea unei autorități administrative autonome, legiuitorul trebuie să determine, în mod logic, categoria de acte pe care le generează și efectele acestora. O asemenea autoritate nu ființează numai prin simplul fapt al existenței sale, ci prin atribuțiile și actele pe care le emite, acestea din urmă fiind cele care produc consecințe juridice. Așadar, atunci când legiuitorul constituant s-a referit la înființarea unei autorități administrative prin lege organică a avut în vedere atât dispoziția de înființare propriu-zisă, cât și cele ce sunt asociate în mod intrinsec acesteia, respectiv cele prin care se stabilesc atribuțiile, categoriile de acte administrative emise și efectele acestora” (Decizia nr. 52 din 1 februarie 2018, paragraful 36). De asemenea, aspectele referitoare la actele și efectele actelor autorităților administrative autonome înființate prin legi organice derivă din însăși natura juridică a acestor autorități și trebuie reglementate tot prin lege organică.

18. În cazul de față, aplicând argumentele instanței constituționale dezvoltate în Decizia nr. 52 din 1 februarie 2018, a fortiori în cazul unei autorități de rang constituțional, ale cărei organizare și funcționare sunt necesar a fi reglementate prin lege organică, conform art. 73 alin. (3) lit. l) din Legea fundamentală, aspectele referitoare la actele Curții de Conturi trebuie să fie reglementate tot printr-o lege cu caracter organic. Altfel spus, în reconfigurarea efectelor juridice ale rapoartelor/constatărilor Curții de Conturi, astfel cum acestea sunt prevăzute în Legea nr. 94/1992, în opinia Președintelui României, Parlamentul ar fi trebuit să adopte legea criticată în conformitate cu dispozițiile art. 76 alin. (1) din Constituție, ca lege organică.

19. Autorul sesizării consideră că „prin raportare la întinderea efectelor stabilite pentru prezenta lege, aceasta nu vizează doar plăți realizate în baza unor acte emise sau încheiate anterior intrării în vigoare a legii (*facta praeterita*), ci și sume plătite ulterior intrării în vigoare a legii, dar în baza unor acte emise sau încheiate anterior intrării în vigoare a legii, acte care produc efecte juridice și după intrarea în vigoare a legii și stau la baza plăților realizate (*facta pendencia*), dar până la reținerea de către Curtea de Conturi sau alte structuri/instituții cu atribuții de control ca fiind prejudicii”. Astfel, „prevederile art. 1 pct. 2 și pct. 3 din legea supusă controlului de constituționalitate, adoptată ca lege ordinară, vor avea ca efect nesocotirea efectelor actelor juridice adoptate de o autoritate constituțională, care au fost fie neatacate, fie confirmate prin hotărâri judecătorești rămase

definitive, cu încălcarea în aceste ultime situații nu numai a art. 1 alin. (5) și art. 140, ci și a dispozițiilor art. 1 alin. (4) și art. 126 din Constituție.”

20. Pe de altă parte, autorul sesizării observă că, în vederea asigurării disciplinei financiare în domeniul finanțelor publice și pentru a se asigura îndeplinirea rolului constituțional al Curții de Conturi, prin art. 64 din Legea nr. 94/1992, legiuitorul a reglementat infracțiunea de nerecuperare a prejudiciilor constatate de Curtea de Conturi. Astfel, apreciază că „ulterior intrării în vigoare a legii criticate, nerecuperarea prejudiciilor de către conducerile entităților vizate prin măsurile transmise de Curtea de Conturi între data de 31 martie 2018 și data intrării în vigoare a soluțiilor legislative propuse va avea implicații asupra dosarelor penale al căror obiect îl constituie săvârșirea infracțiunii prevăzute la art. 64 din Legea nr. 94/1992, deoarece exonerarea de la obligația de plată a prejudiciului conduce, implicit, și la ștergerea obligației de recuperare și, pe cale de consecință, la neîntrunirea elementelor constitutive ale acestei infracțiuni. Prin ștergerea obligației de plată a prejudiciului generat de acordarea sumelor vizate de legea criticată, devine neclar în ce măsură mai este îndeplinit conținutul constitutiv al infracțiunii de nerecuperare a prejudiciului, aspect ce va genera dificultăți în aplicare, câtă vreme infracțiunea continuă să fie reglementată într-o lege organică, iar excepțiile de la aceasta, într-un alt act normativ, adoptat ca lege ordinară. Or, reconfigurarea conținutului normativ al unei infracțiuni și stabilirea efectelor acestei operațiuni în plan procesual penal se poate realiza numai prin lege organică, în conformitate cu art. 73 alin. (3) lit. h) din Constituție”.

21. În plus, deoarece legea nu distinge și nu rezultă cu claritate dacă se are în vedere și ipoteza în care în baza actelor emise de Curtea de Conturi s-a reținut de către instanțele de judecată, prin hotărâri judecătorești definitive, săvârșirea infracțiunii prevăzute la art. 64 din Legea nr. 94/1992, se consideră că soluția legislativă este susceptibilă de a contraveni și principiului separației și echilibrului puterilor în stat prin raportare la sfera atribuțiilor puterii judecătorești.

22. 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.

23. Guvernul, prin Adresa nr. 5/5.001/2022, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 6.356 din 24 august 2022, apreciază că obiecția de neconstituționalitate este întemeiată. Arată că prin cererea de reexaminare, Președintele României a solicitat ca Parlamentul, în cadrul procedurii de reexaminare a legii, să solicite Guvernului o informare și o fișă financiară actualizată cu privire la impactul bugetar al legii, în forma sa amendată. De asemenea, Președintele României a solicitat reanalizarea conținutului legii din perspectiva corelării modificărilor propuse cu Codul civil și cu atribuțiile Curții de Conturi, dar și sub aspectul sferei destinatarilor, în sensul cuprinderii printre beneficiari și a personalului din administrația publică locală, astfel încât să se dea efect principiului egalității în drepturi.

24. Guvernul apreciază 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 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. Sunt invocate deciziile Curții Constituționale nr. 1.056 din 14 noiembrie 2007 și nr. 643 din 24 septembrie 2020.

25. Guvernul observă că în urma procedurii de reexaminare a fost extinsă sfera destinatarilor legii și au fost incluse în domeniul de incidență a legii și sumele reprezentând alte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul brut lunar. Ca urmare a acestor modificări, impactul asupra bugetului de stat devine semnificativ unul mai mare, astfel că se impunea întocmirea unei fișe financiare actualizate. Prin urmare, în măsura în care legea, în forma rezultată în urma procedurii de reexaminare, a fost adoptată, fără a fi reactualizată fișa financiară și fără a avea loc informarea de către Guvern, sunt încălcate prevederile art. 111 alin. (1) teza a doua și ale art. 138 alin. (5) din Constituție.

26. În ceea ce privește susținerea privind încălcarea art. 77 alin. (2) și a art. 147 alin. (4) din Constituție, Guvernul apreciază ca fiind relevante cele reținute de Curtea Constituțională în Decizia nr. 63 din 13 februarie 2018. Astfel, în cazul de față, prin cererea de reexaminare, Președintele României a cerut reanalizarea legii din perspectiva impactului bugetar, a corelării modificărilor propuse cu Codul civil și cu atribuțiile Curții de Conturi, precum și din perspectiva includerii personalului din administrația publică locală printre beneficiarii legii. Așadar, includerea unei noi categorii de venituri în sfera de incidență a legii nu a fost făcută pentru a răspunde unora dintre solicitările Președintelui, ci este o soluție legislativă distinctă, care nu are legătură cu cele solicitate în cererea de reexaminare. Prin urmare, Parlamentul a depășit limitele reexaminării, încălcând astfel dispozițiile art. 77 alin. (2) din Constituție, deoarece nu a existat o solicitare a Președintelui privind includerea sumelor reprezentând alte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul brut lunar în domeniul de incidență a Legii nr. 78/2018. Din această perspectivă, Guvernul consideră că, prin depășirea limitelor cererii de reexaminare, s-au nesocotit indirect și cele reținute de către instanța de contencios constituțional prin Decizia nr. 63 din 13 februarie 2018.

27. Cu privire la pretinsa încălcare a art. 76 alin. (1) coroborat cu art. 73 alin. (3) lit. h) și l), a art. 1 alin. (4) și (5) și a art. 140 din Constituție, Guvernul arată că, indiferent dacă o cerere de reexaminare a fost admisă, admisă în parte sau respinsă, pot forma obiectul controlului de constituționalitate *a priori* numai dispozițiile legale supuse unor intervenții legislative în procedura de reexaminare, precum și procedura de adoptare a legii în urma cererii de reexaminare. Invocă cele statuate de instanța de contencios constituțional în Decizia nr. 334 din 10 mai 2018, potrivit căreia dacă se formulează o obiecție de neconstituționalitate fără a contesta diferența specifică dintre varianta redacțională a legii reexaminată și cea inițială a legii, aceasta va fi declarată ca fiind inadmisibilă. Guvernul concluzionează că „toate aceste critici vizează texte care se aflau și în varianta inițială a legii”.

28. Cu privire la susținerea potrivit căreia prin ștergerea obligației de plată a prejudiciului se reconfigurează conținutul normativ al infracțiunii prevăzute de art. 64 din Legea nr. 94/1992, printr-o lege ordinară, deși o astfel de operațiune putea fi realizată numai prin lege organică în conformitate cu art. 73 alin. (3) lit. h) din Constituție, Guvernul arată că „se poate considera că înlăturarea obligației de recuperare a prejudiciilor constatate de către Curtea de Conturi, pentru o anumită perioadă timp, are efecte asupra existenței infracțiunii și asupra desfășurării procesului penal. Din această perspectivă, soluțiile propuse pot avea ca efect dezincriminarea infracțiunii, operațiune ce ar fi trebuit reglementată prin intermediul legii organice”.

29. Președinții celor două Camere ale Parlamentului nu au comunicat punctele lor de vedere cu privire la obiecția de neconstituționalitate.

30. În temeiul dispozițiilor art. 76 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, instanța constituțională a solicitat președinților celor două Camere ale Parlamentului să îi comunice dacă inițiativa legislativă privind legea supusă controlului a fost însoțită, potrivit dispozițiilor art. 111 alin. (1) din Constituție, de dovada solicitării informării Parlamentului de către Guvern, precum și dovada că această informare a fost solicitată ulterior, pe parcursul derulării procedurii, de către președintele comisiei sesizate în fond, în fața căreia au fost formulate amendamente la lege.

31. Prin Adresa nr. XXXV4322 din 22 septembrie 2022, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 6.843 din 23 septembrie 2022, Președintele Senatului a comunicat următoarele: „Pentru această lege, provenită dintr-o propunere legislativă, înregistrată inițial cu nr. b409/2020, Senatul a solicitat informarea Parlamentului de către Guvern, prin adresa din data de 22.07.2020, pe care o anexăm prezentului răspuns; Comisia pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital din cadrul Senatului, cu ocazia dezbaterilor inițiativei legislative menționate în vederea întocmirii raportului, a solicitat participarea reprezentanților Guvernului și prezentarea punctului de vedere. Astfel, față de cele solicitate de dumneavoastră în adresă, vă transmitem, anexat, documentele înaintate de secretariatul Comisiei pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital [...]”.

32. Prin Adresa nr. 2/2.759/CP din 23 septembrie 2022, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 6.867 din 23 septembrie 2022, Președintele Camerei Deputaților a comunicat următoarele: „Proiectul de lege a fost dezbătut și adoptat de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, la data de 13 aprilie 2022. Ulterior, ca urmare a cererii făcute de Președintele României, în temeiul art. 77 alin. (2) din Constituția României, legea a fost reexaminată, fiind adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, la data de 21 iunie 2022. În cadrul procedurii legislative la Camera Deputaților, nu a fost solicitată informarea Guvernului, potrivit dispozițiilor constituționale, întrucât Senatul, în calitate de primă Cameră sesizată, a solicitat punctul de vedere al Guvernului la data de 21 iulie 2020, așa cum rezultă din fișa legislativă — anexată. În legătură cu dovada solicitării, ea poate fi făcută numai de către Senat, care a purtat corespondența cu Guvernul României. Totodată, menționăm că pe parcursul legislativ la Camera Deputaților, din analiza documentelor aflate la comisia sesizată în fond cu privire la legea respectivă, a rezultat că informarea Guvernului nu a fost solicitată de președintele comisiei sesizate în fond”.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctul de vedere al Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

33. Obiectul controlului de constituționalitate îl reprezintă Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 78/2018 privind exonerarea personalului plătit din fonduri publice de la plata unor sume reprezentând venituri de natură salarială, în ansamblul ei, și, în special, dispozițiile art. I din lege, care au următorul conținut:

„Art. I. — *Legea nr. 78/2018 privind exonerarea personalului plătit din fonduri publice de la plata unor sume reprezentând venituri de natură salarială, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 276 din 28 martie 2018, se modifică și se completează după cum urmează:*

1. *Articolul 1 se modifică și va avea următorul cuprins:*
«Art. 1. — *Prezenta lege se aplică personalului din cadrul autorităților și instituțiilor administrației publice ale căror bugete*

sunt prevăzute la art. 1 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, precum și la art. 1 alin. (2) din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare.»

2. La articolul 2, alineatele (1) și (3) se modifică și vor avea următorul cuprins:

«Art. 2. — (1) Se aprobă exonerarea de la plată pentru sumele reprezentând venituri din salarii și asimilate salariilor potrivit prevederilor art. 76 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, sau reprezentând alte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul brut lunar, precum și cele provenind din drepturi de asistență socială, sume considerate a fi încasate nelegal și pe care personalul prevăzut la art. 1 trebuie să le restituie drept consecință a constatării de către Curtea de Conturi sau alte structuri/instituții cu atribuții de control a unor prejudicii. [...]

(3) Se exonerează de la plată și impozitul pe venit, contribuțiile sociale și obligațiile fiscale accesorii drepturilor prevăzute la alin. (1), după caz, consecință a constatării Curții de Conturi sau a altor structuri/instituții cu atribuții de control a unor prejudicii, atât pentru salariați, cât și pentru angajatorii acestora.»

3. La articolul 2, după alineatul (3) se introduce un nou alineat, alin. (4), cu următorul cuprins:

«(4) Exonerarea personalului de la plata sumelor prevăzute la alin. (1) și (3) se aplică pentru toate sumele plătite, în considerarea actelor care au generat plățile considerate prejudicii, emise sau încheiate anterior intrării în vigoare a prezentei legi, până la momentul reținerii, de către Curtea de Conturi sau alte structuri/instituții cu atribuții de control, ca fiind prejudicii.»

34. Autorul sesizării susține că dispozițiile criticate contravin prevederilor art. 1 alin. (4) și (5) privind principiile separației puterilor în stat și legalității, ale art. 73 alin. (3) lit. h) și l) și ale art. 76 alin. (1) privind obiectul și majoritatea de adoptare a legilor organice, ale art. 77 alin. (2) referitor la cererea de reexaminare a legii, ale art. 111 alin. (1) privind informarea Parlamentului, ale art. 126 referitor la instanțele judecătorești, ale art. 138 alin. (5) privind cheltuielile bugetare, ale art. 140 referitor la Curtea de Conturi, precum și ale art. 147 alin. (4) din Constituție care stabilesc efectele deciziilor Curții Constituționale.

35. 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, paragraful 27, sau Decizia nr. 385 din 5 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 488 din 13 iunie 2018, paragraful 32).

36. Referitor la titularul 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. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de control constituțional și la obiectul controlului de constituționalitate, Curtea constată că legea supusă controlului a fost adoptată, în procedură de urgență, de Camera Deputaților, Cameră decizională, în data de 21 iunie 2022, a fost depusă, în aceeași zi, la secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii și apoi trimisă spre promulgare, în data de 23 iunie 2022. Prezenta sesizare a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 28 iunie 2022. 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 și că legea nu a fost promulgată de Președintele României, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă sub aspectul respectării celor două condiții. 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 sesizărilor de neconstituționalitate, precum și motivarea obiecțiilor formulate, Curtea observă că obiectul criticilor îl constituie atât conținutul normativ al legii, cât și procedura de adoptare a acesteia.

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

38. Examinând criticile de neconstituționalitate extrinsecă formulate prin raportare la dispozițiile constituționale cuprinse în art. 111 alin. (1) și art. 138 alin. (5), Curtea constată 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”, iar art. 138 alin. (5) prevede expres că „Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”. 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 (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).

39. 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. Astfel, prin Decizia nr. 331 din 21 mai 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 493 din 18 iunie 2019, Curtea a reținut că, dând expresie prevederilor constituționale menționate, Regulamentul Camerei Deputaților stabilește, la art. 92 alin. (4), că „În cazul propunerilor legislative depuse în condițiile alin. (1), care implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat, președintele Camerei Deputaților va solicita în mod obligatoriu o informare din partea Guvernului, în condițiile art. 111 din Constituția României, republicată, în același termen de 15 zile”, iar la alin. (6), că „Dacă în cursul dezbaterii, în comisia sesizată în fond apar amendamente care impun modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat, președintele comisiei va solicita în mod obligatoriu o informare din partea Guvernului, în condițiile art. 111 din Constituția României, republicată, într-un termen care să se încadreze în termenul de predare a raportului”. De asemenea, Regulamentul Senatului stabilește la art. 88 alin. (3) că „Propunerile legislative se comunică Guvernului în termen de 3 zile de la prezentarea în Biroul permanent, pentru a se pronunța și în ceea ce privește aplicarea art. 111 din Constituția României, republicată”, iar la art. 92 alin. (6) că „Propunerile legislative formulate de senatori și deputați, care implică modificarea bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, trebuie să fie însoțite de dovada solicitării informării Guvernului, înaintată prin președintele Senatului, în conformitate cu dispozițiile art. 111 din Constituția României, republicată”.

40. În ceea ce privește incidența dispozițiilor care impun solicitarea fișei financiare, Curtea a reținut, prin Decizia nr. 764 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 104 din 7 februarie 2017, că art. 111 din Constituție își găsește concretizarea în art. 15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 597 din 13 august 2002, și în art. 15 alin. (1) lit. a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 472 din 4 iunie 2020, 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. Având în vedere că art. 111 din Constituție utilizează sintagma „inițiativă legislativă”, care cuprinde atât proiectele de lege, cât și propunerile legislative, obligația solicitării fișei financiare incumbă tuturor inițiatorilor, atâta vreme cât dispozițiile legale generează impact financiar asupra bugetului de stat, 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.

41. Pentru a decide cu privire la incidența dispozițiilor constituționale cuprinse în art. 111 alin. (1) și art. 138 alin. (5), așadar pentru a stabili obligația constituțională a Parlamentului de a solicita informarea din partea Guvernului și obligația inițiatorilor propunerii legislative de a solicita fișa financiară, este necesar ca instanța constituțională să stabilească dacă inițiativa legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, respectiv dacă reprezintă o cheltuială bugetară care poate fi aprobată doar cu stabilirea sursei de finanțare. Curtea reține că obligația de solicitare a fișei financiare se poate greșa atât pe dispozițiile art. 111 alin. (1) din Constituție, dacă inițiativa legislativă afectează deficitul bugetar (diminuează veniturile sau sporește cheltuielile bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat), cât și pe dispozițiile art. 138 alin. (5) din Constituție, dacă implică o cheltuială bugetară.

42. Analizând cadrul legal existent, Curtea observă că prin Legea nr. 78/2018 privind exonerarea personalului plătit din fonduri publice de la plata unor sume reprezentând venituri de natură salarială, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 276 din 28 martie 2018, Parlamentul României a aprobat „exonerarea de la plată pentru sumele reprezentând venituri de natură salarială încasate în temeiul unor acte administrative sau clauze ale contractelor/acordurilor colective de muncă în vigoare la data plății acestor drepturi, sume considerate a fi încasate nelegal” [art. 2 alin. (1)], pentru „personalul ale cărui venituri de natură salarială au fost stabilite în baza actelor normative privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice aplicabile anterior intrării în vigoare a prezentei legi” [art. 1], respectiv până la data de 31 martie 2018.

43. Constatând că „actul normativ sus-menționat nu s-a aplicat însă în mod unitar tuturor categoriilor de personal din cadrul autorităților și instituțiilor administrației publice, indiferent de sistemul de finanțare și de subordonare, inclusiv personalului care își desfășoară activitatea în cadrul autorităților publice autonome cu atribuții de reglementare, ci numai personalului plătit în condițiile Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice”, un grup de parlamentari au inițiat o propunere legislativă de modificare a Legii nr. 78/2018, cu scopul reglementării „unor măsuri privind asigurarea unei aplicări unitare/uniforme a prevederilor legale privind exonerarea personalului din cadrul autorităților și instituțiilor administrației publice ale căror bugete sunt prevăzute la art. 1 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare”. Potrivit expunerii de motive, „prin prezentul proiect de lege se propune remedierea unei abordări neunitare a actului normativ sus-menționat prin care se creează un tratament discriminatoriu ca urmare a faptului că, în contexte similare, unele categorii de personal din instituțiile publice au beneficiat de prevederile unei legi exoneratoare de plată și altele nu, ceea ce contravine principiului constituțional al egalității cetățenilor în fața legii, prevăzut la art. 16 din Constituția României, republicată”.

44. Pe de altă parte, inițiatorii propunerii legislative au apreciat că „dispozițiile Legii nr. 78/2018 au avut în vedere prejudiciile constatate până la data intrării în vigoare a actului normativ (31 martie 2018), astfel încât pentru veniturile de natură salarială acordate de către entitățile verificate după data intrării în vigoare a legii, consemnate ca fiind acordate nelegal, s-au dispus prin decizii măsuri de recuperare a acestora, deși aceste venituri aveau exact aceeași natură cu cele exonerate la plată prin Legea nr. 78/2018. Astfel, în funcție de un simplu criteriu temporal, au fost create premisele unui tratament discriminatoriu și inegal, dat fiind că, pentru drepturi de aceeași natură salarială, au fost incidente două abordări, cu efecte diametral diferite, și anume fie amnistierea sumelor respective, fie stabilirea acestora ca prejudicii ce trebuie recuperate de la salariați, ceea ce impune măsuri de corectare, din considerente de coerență legislativă”.

45. Ca urmare, Parlamentul a adoptat Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 78/2018 privind exonerarea personalului plătit din fonduri publice de la plata unor sume reprezentând venituri de natură salarială, în care prevede expres ca beneficiar al exonerării personalul „din cadrul autorităților și instituțiilor administrației publice ale căror bugete sunt prevăzute la art. 1 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, precum și la art. 1 alin. (2) din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare” [art. I pct. 1]. De asemenea, legea stabilește un nou prag temporal de incidență a exonerării, reglementând că aceasta se aplică „pentru toate sumele plătite, în considerarea actelor care au generat plățile considerate prejudicii, emise sau încheiate anterior intrării în vigoare a prezentei legi, până la momentul reținerii, de către Curtea de Conturi sau alte structuri/instituții cu atribuții de control, ca fiind prejudicii” [art. I pct. 3].

46. Cu titlu preliminar, având în vedere scopul legiferării, respectiv exonerarea personalului plătit din fonduri publice de la plata unor sume reprezentând venituri de natură salarială, considerate a fi încasate nelegal în urma constatării unor prejudicii de către Curtea de Conturi sau alte structuri/instituții cu atribuții de control, Curtea reține că intenția legiuitorului a fost aceea de a renunța la recuperarea sumelor considerate prejudicii în bugetele ordonatorilor principali de credite, angajatori ai personalului exonerat. Această renunțare are impact bugetar, mai precis sub aspectul veniturilor bugetare, care urmează a fi diminuate proporțional cu sumele nerecuperate, măsură de natură să influențeze deficitul bugetar. Actul de clemență financiară nu poate avea însă impact asupra cheltuielilor bugetare viitoare, întrucât, prin ipoteză, legea vizează o cheltuială deja efectuată, care a grefat bugetele anterioare ale ordonatorilor de credite, respectiv bugetele alocate plății drepturilor salariale ale personalului plătit din fonduri publice. Așa fiind, Curtea reține că, prin însuși obiectul de reglementare — iertarea de la restituirea unor sume datorate autorităților și instituțiilor administrației publice ale căror bugete sunt prevăzute la art. 1 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice și la art. 1 alin. (2) din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale —, legea nu antamează noi cheltuieli bugetare, astfel că dispozițiile art. 138 alin. (5) din Constituție nu au incidență în cauză. Pentru acest motiv, nici jurisprudența Curții Constituționale referitoare la indicarea sursei de finanțare a cheltuielilor bugetare, invocată de autorul obiecției, nu poate fi reținută în cauză.

47. În continuare, examinând conținutul normativ al legii modificatoare, Curtea reține că, sub aspectul destinatarilor, noua reglementare extinde categoriile de personal care beneficiază de efectele legii. Față de forma legii în vigoare, care prevede că se aplică „personalului ale cărui venituri de natură salarială au fost stabilite în baza actelor normative privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice”, legea modificatoare adoptată în urma procedurii de reexaminare extinde sfera de incidență a destinatarilor normei, completând sintagma introdusă inițial prin legea trimisă la promulgare care privea „personalul din cadrul autorităților și instituțiilor administrației publice ale căror bugete sunt prevăzute la art. 1 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice” (respectiv bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele fondurilor speciale, bugetul Trezoreriei Statului, bugetele instituțiilor publice autonome, bugetele instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele fondurilor speciale, după caz, bugetele instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii, bugetul fondurilor provenite din credite externe contractate sau garantate de stat și ale căror rambursare, dobânzi și alte costuri se asigură din fonduri publice și bugetul fondurilor externe nerambursabile) cu

o nouă categorie de beneficiari, reprezentată de personalul din cadrul autorităților și instituțiilor administrației publice locale ale căror bugete sunt prevăzute la „art. 1 alin. (2) din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale” (bugetele locale ale comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București, județelor și municipiului București, bugetele instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetele locale, după caz, bugetele instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii, bugetul împrumuturilor externe și interne, bugetul fondurilor externe nerambursabile).

48. De asemenea, ca obiect al exonerării de la plată, prin art. I pct. 2 din legea supusă controlului, forul legislativ a prevăzut în domeniul de incidență al legii „sumele reprezentând venituri din salarii și asimilate salariilor potrivit prevederilor art. 76 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, sau reprezentând alte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul brut lunar, precum și cele provenind din drepturi de asistență socială”. În primul rând, legiuitorul a înlocuit sintagma „sumele reprezentând venituri de natură salarială” prevăzută de art. 2 alin. (1) din Legea nr. 78/2018 cu enumerarea expresă a acestor venituri de natură salarială. Față de reglementarea în vigoare, care, prin redactarea sa cu caracter de generalitate, a determinat o aplicare neunitară, în unele situații restrictivă, noua reglementare face trimitere expresă la prevederile art. 76 din Codul fiscal, care definesc veniturile din salarii și asimilate salariilor. Apoi, legiuitorul prevede ca obiect al exonerării de la plată atât sumele reprezentând „alte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul brut lunar”, cât și pe „cele provenind din drepturi de asistență socială”. O atare intervenție legislativă lărgeste sfera de incidență a legii exoneratoare cu privire la veniturile bugetare având natura juridică a unor creanțe care nu se vor mai încasa ca urmare a exonerării de la plată, generând un impact asupra bugetului de stat semnificativ mai mare decât cel avut în vedere în vechea reglementare.

49. Pe de altă parte, analizând același conținut normativ, Curtea constată că legea modificatoare aduce un element novator sub aspectul perioadei în care este incidentă exonerarea de la plata sumelor reprezentând venituri de natură salarială considerate a fi încasate nelegal de personalul prevăzut de art. I pct. 1 din legea supusă controlului de constituționalitate. Astfel, prevăzând un nou termen până la care operează actul de clemență, legea modificatoare extinde perioada în care exonerarea este operabilă dincolo de data inițială, 31 martie 2018, până la data intrării sale în vigoare, deci pentru un interval de încă cel puțin 4 ani.

50. Efectele celor trei intervenții legislative, care vizează destinatarii beneficiului, obiectul exonerării de la plată, respectiv perioada de incidență a exonerării, excedează impactului bugetar deja determinat la adoptarea Legii nr. 78/2018, pe care o modifică, determinând o diminuare suplimentară a veniturilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat. Prin urmare, adoptarea legii modificatoare a generat o nouă obligație a Parlamentului de a solicita informarea de către Guvern cu privire la implicațiile asupra prevederilor acestor bugete, precum și obligația inițiatorilor legii de a solicita fișa financiară, în temeiul art. 15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice și al art. 15 alin. (1) lit. a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010. În aceste condiții, pentru ca legea analizată să se coreleze cu prevederile bugetului de stat, Curtea constată că Senatul, în calitate de primă Cameră sesizată, avea obligația să solicite o informare din partea Guvernului, prin intermediul președintelui Camerei, iar Guvernul avea obligația să depună fișa financiară. De asemenea, având în vedere că în cadrul procedurii parlamentare de adoptare a legii, precum și în cadrul procedurii de reexaminare, ca urmare a cererii

Președintelui României, au fost formulate amendamente la lege, informarea din partea Guvernului trebuia solicitată de președintele comisiei sesizate în fond.

51. Analizând informațiile transmise de președinții celor două Camere ale Parlamentului, Curtea constată că inițiativa legislativă a fost însoțită de dovada solicitării informării Parlamentului de către Guvern, solicitare formulată de președintele Senatului, precum și faptul că această informare a fost solicitată ulterior, pe parcursul derulării procedurii parlamentare, de către președintele comisiei sesizate în fond din cadrul Senatului. Mai mult, Curtea reține că și ulterior, în cadrul procedurii de reexaminare a legii, declanșată prin cererea Președintelui României în temeiul art. 77 alin. (2) din Constituție, Parlamentul s-a conformat obligației constituționale, solicitând informarea din partea Guvernului.

52. În concluzie, întrucât legea care aprobă exonerarea de la plata sumelor reprezentând venitori de natură salarială încasate ilegal de personalul plătit din fonduri publice a fost adoptată după solicitarea informării Parlamentului de către Guvern, având în vedere jurisprudența constantă a Curții Constituționale dezvoltată cu privire la dispozițiile art. 111 alin. (1) teza a doua din Constituție, Curtea constată că se impune respingerea obiecției de neconstituționalitate întemeiate pe această normă constituțională.

53. A doua critică de neconstituționalitate vizează dispozițiile art. 1 pct. 2 din legea supusă controlului prin raportare la art. 77 alin. (2) și art. 147 alin. (4) din Constituție. Autorul sesizării susține că, în procedura de reexaminare a legii, legiuitorul a completat conținutul normativ al art. 1 pct. 2 referitor la modificarea art. 2 alin. (1) din Legea nr. 78/2018 prin introducerea sintagmei „sau reprezentând alte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul brut lunar”, care reprezintă o extindere a domeniului de aplicare al legii, nesolicitată prin cererea de reexaminare și fără a avea legătură cu aceasta.

54. Curtea reține că, într-adevăr, în jurisprudența sa a statuat cu privire la limitele în care legiuitorul poate decide în ceea ce privește conținutul unei legi aflate în procedura de reexaminare în temeiul normei constituționale cuprinse la art. 77. Curtea a statuat că Parlamentul trebuie să reexamineze toate textele de lege la care face referire cererea Președintelui României, precum și pe cele care au legătură cu acestea, asigurându-se succesiunea logică a ideilor și coerența reglementării. În acest context se impune a fi modificate chiar și unele dispoziții ale legii care nu au fost în mod expres cuprinse în cererea de reexaminare, dar care sunt în mod indisolubil legate de acestea. În cadrul acestei proceduri, în situația în care se dă o altă redactare unor texte sau se completează legea cu noi reglementări, urmează să se asigure corelările necesare dintre textele care au făcut obiectul cererii Președintelui României și celelalte dispoziții ale legii. Pentru aceleași rațiuni, dacă cererea de reexaminare vizează doar aspecte punctuale sau dispoziții concrete din lege, iar, în economia actului normativ, acestea se dovedesc a fi esențiale, întrucât constituie fundamentul reglementării, lipsa lor afectând însăși filosofia actului normativ, apare cu evidență faptul că înlăturarea, eliminarea lor va prejudicia întregul act și va conduce la respingerea legii în ansamblul său (Decizia nr. 30 din 27 ianuarie 2016, paragrafele 12 și 13, și Decizia nr. 31 din 27 ianuarie 2016, paragrafele 11 și 12, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 117 din 16 februarie 2016). Totodată, Curtea a observat că soluția corectă care conciliază rolul preeminent al Parlamentului în procesul de legiferare și rolul Președintelui României de a sancționa punerea în executare a legii este aceea ca dezbaterile parlamentare să fie reluate în limitele cererii de reexaminare. Această soluție se sprijină pe dialogul constituțional dintre cele două autorități publice, ce implică

separarea și echilibrul dintre funcțiile statului pe care acestea le exercită, pe necesitatea respectării rolului lor constituțional și pe colaborarea constituțională loială dintre acestea. Ignorarea acestor principii duce la adoptarea unei legi față de care Președintele nu își poate exercita dreptul de veto suspensiv sau, din contră, va putea uza de mai multe ori de acest drept cu privire la una și aceeași lege, dar cu conținut normativ diferit, după propria sa apreciere, ajungându-se la nesocotirea textului constituțional. Așadar, pronunțarea Parlamentului asupra legii, în limitele cererii de reexaminare, decurge din art. 1 alin. (4) și (5), art. 61 alin. (1) și art. 80 alin. (2) din Constituție, ceea ce înseamnă că art. 77 alin. (2) și (3) din Constituție trebuie coroborat cu textele constituționale anterior referite (Decizia nr. 63 din 13 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 201 din 6 martie 2018, paragraful 48).

55. De asemenea, potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale (a se vedea Decizia nr. 991 din 1 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 682 din 6 octombrie 2008, Decizia nr. 1.596 din 14 decembrie 2011, Decizia nr. 1.597 din 14 decembrie 2011, Decizia nr. 1.598 din 14 decembrie 2011, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 924 din 27 decembrie 2011, Decizia nr. 81 din 27 februarie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 136 din 14 martie 2013, Decizia nr. 30 din 27 ianuarie 2016, paragraful 23), „cererea de reexaminare nu poate afecta statutul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a țării. Cererea formulată de Președintele României în temeiul art. 77 alin. (2) din Constituție are ca efect reluarea procesului legislativ, cadru în care Parlamentul poate modifica sau completa legea în sensul cerut de Președinte, poate menține legea în forma adoptată inițial sau, dimpotrivă, ținând seama și de punctul de vedere al Președintelui, o poate respinge. În acest sens [...] s-a reținut că «Parlamentul fiind unica autoritate legiuitoare a țării, în conformitate cu prevederile art. 61 alin. (1) din Constituție, în raport cu solicitările cuprinse în cererea de reexaminare a Președintelui României, poate adopta orice fel de soluție pe care o va considera necesară. Astfel, poate admite în întregime sau parțial solicitarea, poate să o respingă ori poate să modifice în totalitate sau parțial anumite texte care au legătură cu cererea de reexaminare». În jurisprudența sa, Curtea a mai statuat că cererea de reexaminare formulată conform art. 77 alin. (2) din Constituție are drept efect redeschiderea procedurii legislative, însă numai în limitele cererii de reexaminare (a se vedea Decizia nr. 63 din 13 februarie 2018, publicată în Monitorul oficial al României, Partea I, nr. 201 din 6 martie 2018, paragraful 47). Parlamentul trebuie să reexamineze toate textele de lege la care face referire cererea Președintelui României, precum și pe cele care au legătură cu acestea, asigurându-se succesiunea logică a ideilor și coerența reglementării. În acest context se impune a fi modificate chiar și unele dispoziții ale legii care nu au fost în mod expres cuprinse în cererea de reexaminare, dar care sunt în mod indisolubil legate de acestea (Decizia nr. 63 din 13 februarie 2018, paragraful 46). „În cadrul acestei proceduri, în situația în care se dă o altă redactare unor texte sau se completează legea cu noi reglementări, urmează să se asigure corelările necesare dintre textele care au făcut obiectul cererii Președintelui României și celelalte dispoziții ale legii. Pentru aceleași rațiuni, dacă cererea de reexaminare vizează doar aspecte punctuale sau dispoziții concrete din lege, iar, în economia actului normativ, acestea se dovedesc a fi esențiale, întrucât constituie fundamentul reglementării, lipsa lor afectând însăși filosofia actului normativ, apare cu evidență faptul că înlăturarea, eliminarea lor va prejudicia întregul act și va conduce la respingerea legii în ansamblul său [Decizia nr. 30 din 27 ianuarie 2016, paragrafele 12 și 13, și Decizia nr. 31 din 27 ianuarie 2016, paragrafele 11 și 12, publicate în Monitorul Oficial al

României, Partea I, nr. 117 din 16 februarie 2016].” Curtea a apreciat anterior că, „indiferent că o cerere de reexaminare a fost admisă, admisă în parte sau respinsă, pot forma obiectul controlului *a priori* de constituționalitate numai dispozițiile legale supuse unor intervenții legislative în procedura de reexaminare, precum și procedura de adoptare a legii în urma cererii de reexaminare, cu titlu exemplificativ reținându-se cvorumul de ședință, majoritatea de vot sau ordinea de sesizare a Camerelor Parlamentului. În măsura în care titularii dreptului de sesizare a Curții Constituționale prevăzuți la art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție formulează o obiecție de neconstituționalitate fără a contesta diferența specifică dintre varianta redacțională a legii reexaminată și cea inițială a legii, Curtea urmează să constate inadmisibilitatea acesteia”.

56. Raportat la cauza de față, Curtea constată că, prin cererea de reexaminare formulată, Președintele României a cerut Parlamentului să reanalizeze legea din perspectiva impactului bugetar, să solicite Guvernului o informare și o fișă financiară actualizată cu privire la impactul bugetar al legii. Totodată, Președintele României a solicitat reanalizarea conținutului legii din perspectiva corelării modificărilor propuse cu Codul civil și cu atribuțiile Curții de Conturi, dar și sub aspectul sferei destinatarilor în sensul includerii personalului din administrația publică locală printre beneficiarii legii astfel încât să se dea efect principiului egalității în drepturi.

57. Analizând forma legii trimisă spre promulgare la data de 16 octombrie 2020 și cea trimisă spre promulgare la data de 23 iunie 2022, Curtea constată că, prin prevederea expresă în cadrul obiectului exonerării de la plată și „a sumelor reprezentând alte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul brut lunar”, legiuitorul a operat o modificare a dispozițiilor legii care nu a fost în mod expres invocată în cererea de reexaminare, dar care este în mod indisolubil legată de normele solicitate a fi reexaminată. Astfel, pe lângă trimiterea la prevederile art. 76 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, care reglementează veniturile din salarii și cele asimilate acestora, legiuitorul prevede că sunt exonerate de la plată și sumele reprezentând elemente ale sistemului de salarizare care fac parte din salariul brut lunar. Curtea observă că, potrivit dispozițiilor art. 7 lit. e) din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 492 din 28 iunie 2017, „salariul lunar cuprinde salariul de bază ori, după caz, indemnizația lunară sau indemnizația de încadrare, compensațiile, indemnizațiile, sporurile, adaosurile, primele, premiile, precum și celelalte elemente ale sistemului de salarizare corespunzătoare fiecărei categorii de personal din sectorul bugetar”. Având în vedere aceste dispoziții legale, Curtea constată că, *in concreto*, norma în forma modificată după reexaminare nu aduce niciun element de noutate sub aspectul obiectului exonerării de la plată, care rămâne circumscris veniturilor din salarii (inclusiv salariul lunar, în definiția consacrată de art. 7 lit. e) din Legea-cadru nr. 153/2017) și celor asimilate acestora.

58. Curtea reține, așadar, că sintagma „sume reprezentând alte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul brut lunar” nu vizează o categorie nouă de venituri introdusă în sfera de incidență a legii, prin urmare nu poate fi considerată o soluție legislativă distinctă, care nu are legătură cu solicitările formulate în cererea de reexaminare. Aceasta constituie o explicare a soluției legislative existente în actuala reglementare și, în mod similar, a soluției adoptate inițial în legea transmisă la promulgare și este menită să asigure corelarea obiectului exonerării cu sfera beneficiarilor exonerării, care a fost extinsă ca urmare a admiterii cererii de reexaminare a Președintelui României. Așa fiind, deși dispozițiile art. 1 pct. 2, referitor la modificarea art. 2 alin. (1) din Legea nr. 78/2018, nu au fost în mod expres cuprinse în cererea de reexaminare,

completarea conținutului normativ al acestora s-a impus, întrucât ele sunt în mod indisolubil legate de dispozițiile art. 1 pct. 1, referitor la modificarea art. 1 din Legea nr. 78/2018, care, în urma cererii de reexaminare, au fost completate în sensul că legea se aplică și personalului prevăzut la art. 1 alin. (2) din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 618 din 18 iulie 2006.

59. Având în vedere aceste considerente, Curtea apreciază că dispozițiile art. 1 pct. 2 din legea supusă controlului au fost adoptate cu respectarea art. 77 alin. (2) din Constituție, astfel cum acesta a fost interpretat în jurisprudența Curții Constituționale, și implicit a art. 147 alin. (4) din Constituție referitor la efectele obligatorii ale deciziilor instanței constituționale.

60. A treia critică de neconstituționalitate vizează dispozițiile art. 1 din legea supusă controlului prin raportare la art. 76 alin. (1), coroborat cu art. 73 alin. (3) lit. h) și lit. l), și la art. 1 alin. (5) și art. 140 din Constituție, Președintele României susținând, pe de o parte, că obiectul de reglementare al legii lipsește de efecte juridice actele emise de către Curtea de Conturi, în realizarea atribuțiilor constituționale de control al utilizării fondurilor publice, și, pe de altă parte, că în reconfigurarea efectelor juridice ale rapoartelor/constatărilor Curții de Conturi, Parlamentul ar fi trebuit să adopte o lege organică.

61. În jurisprudența Curții Constituționale s-a precizat că, prin rolul său, Curtea de Conturi face parte din instituțiile fundamentale ale statului, activitatea sa fiind indispensabilă asigurării suportului financiar al funcționării tuturor organelor statului. Natura Curții de Conturi de instituție fundamentală a statului este deopotrivă subliniată de statutul constituțional al acesteia, ca și de faptul că organizarea și funcționarea sa, adică regimul său juridic, se reglementează, potrivit art. 73 alin. (3) lit. l) din Constituție, prin lege organică. În privința actelor emise de autoritățile înființate prin lege organică și efectele acestora, Curtea Constituțională a statuat, prin Decizia nr. 52 din 1 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 206 din 7 martie 2018, paragraful 36, că atunci când Constituția „dispune că înființarea unei autorități administrative autonome se realizează prin lege organică nu se limitează numai la dispoziția de înființare, ci are în vedere și aspectele esențiale care sunt în legătură intrinsecă cu dispoziția normativă de înființare (atribuțiile și actele acestora). Actele care emană de la aceste autorități administrative autonome, astfel cum s-a arătat anterior, sunt acte administrative, fiind în legătură directă cu natura acestor autorități. Prin urmare, actele emise de acestea nu vizează modul de organizare și funcționare a acestor autorități, ci ele derivă din însăși natura juridică a acestora, astfel încât reglementările privind actele acestor autorități trebuie adoptate printr-un act normativ din aceeași categorie. De aceea, nu poate fi realizată o diferențiere între înființarea autorității administrative autonome și actul pe care aceasta o emite. În caz contrar, s-ar ajunge la situația paradoxală ca autoritatea administrativă să fie înființată prin lege organică, iar actul său, emis în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice [a se vedea art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.154 din 7 decembrie 2004], să fie reglementat printr-o lege ordinară. Or, astfel cum s-a arătat, prin chiar înființarea unei autorități administrative autonome, legiuitorul trebuie să determine, în mod logic, categoria de acte pe care le generează și efectele acestora. O asemenea autoritate nu înființează numai prin simplul fapt al existenței sale, ci prin atribuțiile și actele pe care le emite, acestea din urmă fiind cele care produc consecințe juridice. Așadar, atunci când legiuitorul constituie s-a referit la înființarea unei autorități administrative prin lege

organică a avut în vedere atât dispoziția de înființare propriuzisă, cât și cele ce sunt asociate în mod intrinsec acesteia, respectiv cele prin care se stabilesc atribuțiile, categoriile de acte administrative emise și efectele acestora”.

62. Analizând dispozițiile criticate, Curtea reține că exonerarea personalului de la plata sumelor prevăzute de lege se aplică pentru toate sumele plătite, în considerarea actelor care au generat plățile considerate prejudicii, emise sau încheiate anterior intrării în vigoare a prezentei legi, de către Curtea de Conturi sau de alte structuri/instituții cu atribuții de control. Obiectul exonerării de la restituirea către autoritățile și instituțiile administrației publice ale căror bugete sunt prevăzute la art. 1 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice și la art. 1 alin. (2) din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale îl constituie, așadar, sumele plătite către angajați, în mod nedatorat, considerate astfel prejudicii de către Curtea de Conturi sau de alte structuri/instituții cu atribuții de control. Constatarea unor atari prejudicii se realizează prin actele emise de organele de control.

63. Astfel, potrivit art. 33 alin. (3) din Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 238 din 3 aprilie 2014, „*în situațiile în care se constată existența unor abateri de la legalitate și regularitate, care au determinat producerea unor prejudicii, se comunică conducerii entității publice auditate această stare de fapt. Stabilirea întinderii prejudiciului și dispunerea măsurilor pentru recuperarea acestuia devin obligație a conducerii entității auditate*”. Actul prin care se constată abaterile generatoare de prejudicii este raportul de audit, iar în temeiul art. 35 din Legea nr. 94/1992 „*entitatea auditată poate face obiecții scrise la constatările din rapoartele întocmite de auditorii publici externi, în termen de 15 zile de la data primirii acestora. Obiecțiile formulate se depun la sediul instituției din care face parte auditorul public extern și vor fi avute în vedere la valorificarea constatărilor*”. Potrivit art. 64 alin. (1) din aceeași lege, „*nerecuperarea prejudiciilor, ca urmare a nedispunerii și a neurmării de conducerea entității a măsurilor transmise de Curtea de Conturi, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la un an sau cu amendă*”. Analizând cadrul normativ expus, rezultă că prin raportul de audit întocmit de auditorii publici externi se constată existența unor abateri de la legalitate și regularitate care sunt de natură a genera prejudicii în bugetul entităților auditate. Prin raportul de audit nu se stabilește întinderea prejudiciului și nici nu se dispun măsurile necesare pentru recuperarea acestuia, aceste obligații revenind conducerii entității auditate, după comunicarea raportului de audit. Legea prevede expres aceste obligații sub sancțiunea aplicării răspunderii penale în cazul nerecuperării prejudiciilor, ca urmare a nedispunerii și a neurmării de către conducerea entității a măsurilor transmise de Curtea de Conturi. Cu alte cuvinte, actul emis de autoritatea de control are efect obligatoriu sub aspectul măsurilor cuprinse, nedispunerea și neurmărirea acestor măsuri, cu consecința nerecuperării prejudiciului, fiind pedepsită de lege cu cea mai gravă formă de răspundere juridică. O astfel de soluție legislativă își are justificarea în rolul exercitat de Curtea de Conturi, respectiv „*controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public*”, această funcție realizându-se „*prin proceduri de audit public extern prevăzute în standardele proprii de audit, elaborate în conformitate cu standardele de audit internaționale general acceptate*”, activitatea acestei autorități desfășurându-se „*în mod autonom, în conformitate cu dispozițiile prevăzute în Constituție și în prezenta lege*” [art. 1 alin. (1)–(3) din Legea nr. 94/1992].

64. Având în vedere scopul adoptării legii supuse controlului de constituționalitate, respectiv exonerarea personalului plătit din fonduri publice de la plata unor sume reprezentând venituri

de natură salarială, considerate a fi încasate nelegal în urma constatării unor prejudicii de către Curtea de Conturi sau alte structuri/instituții cu atribuții de control, Curtea reține că intenția legiuitorului a fost aceea de a adopta un act de clemență financiară în favoarea unor categorii de angajați. Iertarea de la plată vizează anumite sume, datorate autorităților și instituțiilor administrației publice ca urmare a constatării unor abateri în activitatea acestora care au generat prejudicii, și se aplică doar cu privire la prejudiciile constatate până la o anumită dată. Curtea constată așadar că, deși actul de clemență presupune renunțarea la valorificarea actelor instituțiilor de control emise într-o anumită perioadă, prin care s-au constatat prejudiciile în bugetele ordonatorilor principali de credite, angajatori ai personalului exonerat, o atare reglementare nu poate fi calificată ca lipsind de efecte juridice actele emise de către Curtea de Conturi, în realizarea atribuțiilor constituționale de control al utilizării fondurilor publice. Renunțarea temporară de către stat la recuperarea anumitor sume încasate nelegal de personalul plătit din fonduri publice nu produce efecte asupra regimului juridic aplicabil actelor emise de Curtea de Conturi, rapoartele de audit întocmite de auditorii publici externi prin care se constată existența unor abateri de la legalitate și regularitate de natură a genera prejudicii în bugetul entităților auditate fiind guvernate în continuare de reglementarea prevăzută de Legea nr. 94/1992. Actul de clemență financiară nu are impact nici asupra obligațiilor care incumbă conducerii entităților auditate, după comunicarea raportului de audit. Acestea, potrivit legii, după ce au luat/iau act de măsurile transmise de Curtea de Conturi prin rapoartele de audit, au stabilit/stabilesc atât persoana în favoarea căreia s-a efectuat o plată nedatorată, cât și întinderea prejudiciului. Dacă aceste constatări se încadrează în mod cumulativ în ipotezele prevăzute de actul normativ prin care se prevede exonerarea, conducerea entității auditate va dispune, în temeiul acestui act normativ, stingerea creanței prin iertarea de la plată a debitorului.

65. Prin urmare, Curtea reține că prin soluția legislativă de iertare de la plata unor sume datorate autorităților și instituțiilor administrației publice ale căror bugete sunt prevăzute la art. 1 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice și la art. 1 alin. (2) din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale nu se instituie o reglementare care să modifice regimul juridic al actelor emise de Curtea de Conturi și nicio derogare de la efectele actelor acesteia, motiv pentru care dispozițiile art. 140 din Constituție nu au incidență în cauză. Curtea reține că exonerarea de la plata unor sume datorate autorităților și instituțiilor administrației publice, chiar dacă vizează modul de administrare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public, constituie o modalitate de stingere a creanțelor statului, pe care Parlamentul are libertatea de a o dispune în considerarea unor rațiuni obiective și rezonabile. Or, așa cum s-a arătat în prealabil redând paragrafe din expunerea de motive la lege, scopul reglementării a fost acela de a asigura o aplicare unitară și uniformă a prevederilor legale privind exonerarea personalului din cadrul autorităților și instituțiilor administrației publice și eliminarea tratamentului discriminatoriu generat de cadrul normativ în vigoare.

66. De altfel, Curtea s-a mai pronunțat asupra unor critici de neconstituționalitate având ca obiect prevederile unei legi de anulare a unor obligații fiscale (a se vedea Decizia nr. 367 din 28 mai 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 630 din 29 iulie 2019, paragraful 24) când a precizat că legiuitorul este singurul în măsură „să stabilească atât posibilitatea de exonerare de la plată a unor obligații fiscale de către anumite categorii de contribuabili, cât și condițiile în care se realizează această măsură fiscală. În acest sens, așa cum a reținut prin Decizia nr. 760 din 5 noiembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 138 din 23 februarie 2016, nicio normă constituțională nu interzice acordarea de

facilități fiscale unor categorii de contribuabili, în scopul buneii înfăptuiri a politicii economice, fiscale și sociale a statului. Tot astfel, Curtea a reținut că nicio normă constituțională nu interzice stabilirea condițiilor de acordare sau de retragere a facilităților fiscale prevăzute în beneficiul unor contribuabili în funcție de necesitățile perioadei de referință." În concret, fără a reglementa în vreun fel cu privire la efectele actelor Curții de Conturi, acestea rămânând valabile, Parlamentul exonerează de la plată subiecții vizați în acord cu politica fiscală și socială a statului prin renunțarea la recuperarea prejudiciului creat prin punerea în plată a unor drepturi salariale nelegal stabilite.

67. Având în vedere aceste argumente, Curtea nu poate reține critica raportată la dispozițiile art. 1 alin. (5) și ale art. 140 din Constituție, potrivit căreia prevederile art. 1 pct. 2 și 3 din legea supusă controlului de constituționalitate nesocotesc efectele actelor juridice adoptate de o autoritate constituțională, și nici critica raportată la dispozițiile art. 1 alin. (4) și ale art. 126 din Constituție, în cazul în care aceste acte juridice au fost confirmate prin hotărâri judecătorești rămase definitive. Curtea reține că actul de clemență al statului vizează creanțe determinate în mod obiectiv și rezonabil, categoriile de personal plătit din fonduri publice beneficiind de exonerare în mod nediscriminatoriu, indiferent de natura actului prin care se constată creanța statului, un act administrativ sau o hotărâre judecătorească. Cum s-a precizat mai sus, efectele actelor juridice adoptate de Curtea de Conturi nu sunt anulate sau nesocotite, statul exercitându-și dreptul de a dispune, în funcție de politica sa fiscală și socială, exonerarea de la plată a unor subiecți. În plus, aceste dispoziții ale legii nu încalcă sau nu lipsesc de efecte hotărârile instanțelor judecătorești prin care au fost confirmate actele emise de către Curtea de Conturi, întrucât prin adoptarea lor statul doar renunță la recuperarea unor sume de bani cuvenite bugetului de stat, motiv pentru care Curtea apreciază ca neîntemeiate criticile de constituționalitate sus-menționate.

68. De asemenea, întrucât legea criticată nu operează nicio modificare a regimului juridic al actelor Curții de Conturi prevăzute de Legea nr. 94/1992, instanța constituțională urmează să constate netemeinicia criticilor raportate la art. 76 alin. (1) coroborat cu art. 73 alin. (3) lit. h) și l) din Constituție, actul

normativ având caracter de lege ordinară, asemenea actului de bază pe care îl modifică. Pentru același motiv, invocarea Deciziei nr. 52 din 1 februarie 2018 nu are relevanță în cauză.

69. În ceea ce privește criticile raportate la întinderea efectelor legii supuse controlului, respectiv faptul că „aceasta nu vizează doar plăți realizate în baza unor acte emise sau încheiate anterior intrării în vigoare a legii (*facta praeterita*), ci și sume plătite ulterior intrării în vigoare a legii, dar în baza unor acte emise sau încheiate anterior intrării în vigoare a legii, acte care produc efecte juridice și după intrarea în vigoare a legii și stau la baza plăților realizate (*facta pendentia*), dar până la reținerea de către Curtea de Conturi sau alte structuri/instituții cu atribuții de control, ca fiind prejudicii" sau faptul că „ulterior intrării în vigoare a legii criticate, nerecuperarea prejudiciilor de către conducerile entităților vizate prin măsurile transmise de Curtea de Conturi între data de 31 martie 2018 și data intrării în vigoare a soluțiilor legislative propuse va avea implicații asupra dosarelor penale al căror obiect îl constituie săvârșirea infracțiunii prevăzute la art. 64 din Legea nr. 94/1992, deoarece exonerarea de la obligația de plată a prejudiciului conduce, implicit, și la ștergerea obligației de recuperare și, pe cale de consecință, la neîntrunirea elementelor constitutive ale acestei infracțiuni", inclusiv în cauzele în care au fost pronunțate hotărâri judecătorești definitive, Curtea constată că toate aceste aspecte nu vizează probleme de constituționalitate a legii criticate, ci modul de aplicare în timp a normelor civile și penale, cu privire la care competența exclusivă de a decide o au autoritățile administrative prevăzute de lege, organele de urmărire penală, respectiv instanțele judecătorești. În plus, nu se poate considera că exonerarea de la plată a unor categorii de personal bugetar, în acord cu politica fiscală și socială a statului, având ca efect atât renunțarea la recuperarea prejudiciului creat prin punerea în plată a unor drepturi salariale nelegal stabilite, cât și înlăturarea obligației angajatorului public de a recupera prejudiciile constatate de Curtea de Conturi, pentru o anumită perioadă de timp, ar avea efecte asupra existenței infracțiunii prevăzute de art. 64 din Legea nr. 94/1992 în sensul reconfigurării conținutului normativ al infracțiunii, efecte supuse reglementării prin lege organică.

70. 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

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și constată că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 78/2018 privind exonerarea personalului plătit din fonduri publice de la plata unor sume reprezentând venituri de natură salarială este constituțională în raport cu 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 12 octombrie 2022.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE
MARIAN ENACHE

Magistrat-asistent-șef,
Mihaela Senia Costinescu