



AVIZ
**referitor la proiectul de Ordonanță de urgență pentru
modificarea art. 3 din Legea nr. 61/1993 privind alocația
de stat pentru copii**

Analizând proiectul de Ordonanță de urgență pentru modificarea art.3 din Legea nr.61/1993 privind alocația de stat pentru copii, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.195 din 23.06.2021 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr.D541/23.06.2021,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată, și al art.46 alin.3 din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, republicat,

Avizează negativ proiectul de ordonanță de urgență, pentru următoarele considerente:

1. Proiectul de ordonanță de urgență are ca obiect modificarea art.3 din Legea nr.61/1993 privind alocația de stat pentru copii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, urmărindu-se stabilirea cuantumurilor alocației de stat pentru copii începând cu drepturile aferente lunii ianuarie 2022, fără a se mai acorda majorarea prevăzută în prezent începând cu luna iulie 2021 și reglementată prin intervențiile legislative cuprinse în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.123/2020.

**CONFORM CU
ORIGINALUL**

2. În raport cu prevederile art.115 alin.(4) din Constituția României, republicată, ale art.43 alin.(3) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare și, având în vedere jurisprudența Curții Constituționale în materie, preambulul ordonanței de urgență trebuie să cuprindă prezentarea elementelor de fapt și de drept în susținerea situației extraordinare, a cărei reglementare nu poate fi amânată și care impun recurgerea la această cale de reglementare, și nu la calea procedurii obișnuite de legiferare de către Parlament.

Astfel, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, „*pentru emiterea unei ordonanțe de urgență este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public.*” (Decizia nr.1008/2009) iar, „*pentru a fi pe deplin respectate exigențele art.115 alin.(4) din Constituție, Guvernul trebuie să demonstreze și faptul că măsurile în cauză nu sufereau amânare, practic, că nu exista vreun alt instrument legislativ ce ar fi putut fi folosit în vederea evitării rapide a consecințelor negative*” (Decizia nr.919/2011).

În același sens, prin Decizia nr.60/2020 Curtea a reținut că „*urgența reglementării apare atunci când o situație extraordinară - care se abate semnificativ de la obișnuit, este preexistentă urgenței, este cuantificabilă și obiectivă - determină, prin aceste caracteristici, necesitatea reglementării imediate, fără întârziere, a unor măsuri prompte și adecvate, în lipsa cărora ar exista riscul iminent al producerii unor consecințe negative de natură să afecteze un anumit interes public sau chiar drept fundamental. Totodată, mecanismul comun de legiferare specific Parlamentului, chiar și în procedură de urgență, nu este în măsură să răspundă cu celeritate necesității de a se interveni de îndată, astfel că reglementarea de către Guvern, prin procedura ordonanței de urgență, este singura soluție pentru evitarea unor grave consecințe.*”

Din analiza Notei de fundamentare și a preambulului proiectului ordonanței de urgență, constatăm că adoptarea prezentului proiect este motivată, de necesitatea încadrării în limita de deficit

bugetar instituită prin reglementările europene, de impactul bugetar al măsurilor propuse prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.123/2020 pentru modificarea art. 3 din Legea nr. 61/1993 privind alocația de stat pentru copii, de faptul că de la bugetul de stat au fost susținute o serie de cheltuieli necesare pentru combaterea răspândirii coronavirusului SARS-CoV-2, precum și de faptul că din bugetul anului 2021 trebuie să fie acoperite cheltuielile pentru susținerea măsurilor de redresare economică și de protecție socială pentru combaterea efectelor răspândirii coronavirusului SARS-CoV-2.

De altfel, textul preambulului se regăsește aproape integral și într-o redactare similară la pct.1 (*Descrierea situației actuale*) din Secțiunea a 2-a a Notei de fundamentare.

Așadar, argumentele prezentate, extrem de sumare, sunt subsumate ideii de insuficiență a resurselor bugetare, nefiind motivată alegerea finanțării măsurilor de protecție socială a angajaților și angajatorilor, în detrimentul acordării alocației de stat pentru copii în cuantumurile prevăzute în prezent și conform calendarului reglementat prin modificarea prin tot prin ordonanță de urgență a prevederilor art.3 din Legea nr.61/1993, calendar luat în considerare la fundamentare bugetului de stat pe anul 2021, adoptat prin Legea nr.15/2021 în data de 8 martie a anului curent.

Menționăm că justificările prezentate țin de oportunitatea reglementării, însă nu detaliază și elementele care conturează existența unei situații extraordinare, în sensul jurisprudenței Curții Constituționale. De asemenea, nici din instrumentul de prezentare și motivare și nici din preambul nu rezultă iminența producerii unor consecințe negative de natură să afecteze un interes public în lipsa adoptării acestei reglementări prin ordonanță de urgență.

De asemenea, semnalăm că în contextul epidemiologic actual, cel puțin parțial, motivarea din preambul nu mai are acoperire, aspectul fiind menționat și de Ministerul Justiției în avizul său.

Mai mult decât atât, termenul prevăzut pentru punerea în aplicare a unor dispoziții nu susține imperativul reglementării unor măsuri imediate, caracteristic ordonanțelor de urgență. În acest sens, menționăm pct.3, care conține o dispoziție aplicabilă începând cu luna ianuarie a anului 2023.

Or, Curtea Constituțională a reținut, cu prilejul pronunțării Deciziei nr.255/2005, că *"invocarea elementului de oportunitate, prin definiție de natură subiectivă, căruia i se conferă o eficiență contributivă determinantă a urgenței, ceea ce, implicit, îl convertește în situație extraordinară, impune concluzia că aceasta nu are, în mod necesar și univoc, caracter obiectiv, ci poate da expresie și unor factori subiectivi, de oportunitate (...). Întrucât însă asemenea factori nu sunt cuantificabili, afirmarea existenței situației extraordinare, în temeiul lor sau prin convertirea lor într-o asemenea situație, conferă acestora un caracter arbitrar, de natură să creeze dificultăți insurmontabile în legitimarea delegării legislative"*.

Prin urmare, în actuala formă, **motivarea existenței situației extraordinare și a urgenței reglementării nu respectă prevederile constituționale incidente**, fapt relevat, de altfel, și în avizul de oportunitate emis de către Departamentul pentru relația cu Parlamentul din cadrul Secretariatului General al Guvernului și menționat în avizul Ministerului Justiției.

Precizăm că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, nemotivarea sau motivarea necorespunzătoare a urgenței reglementării reprezintă motive de neconstituționalitate a ordonanțelor de urgență.

3. Referitor la aspectele invocate în cuprinsul preambulului cu privire la necesitatea încadrării în limita unui deficit bugetar, învedereăm aspectul că, la paragrafele 52 și 53 din Decizia nr.593/2020 a Curții Constituționale¹ se statuează că: „aprecierea caracterului suficient al resurselor financiare nu își are temeiul în art. 138 alin. (5) din Constituție, fiind o problemă exclusiv de

¹ referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 2/2020 pentru prorogarea intrării în vigoare a art. I pct. 1 din Legea nr. 14/2020 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 9/2019 pentru modificarea și completarea Legii nr. 61/1993 privind alocația de stat pentru copii, precum și pentru modificarea art. 58 alin. (1) din Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 645 din 22 iulie 2020.

oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern. Acoperirea resurselor financiare din sursa stabilită este o problemă exclusiv de oportunitate politică. Dacă Guvernul nu are resurse financiare suficiente, poate să propună modificările necesare pentru asigurarea lor, în virtutea dreptului său de inițiativă legislativă (...) între Parlament și Guvern trebuie să existe o relație de cooperare loială, astfel ca nici primul să nu pună în pericol finanțele statului prin adoptarea unor măsuri imprudente de diminuare a veniturilor statului sau de creștere a cheltuielilor acestuia și nici cel de-al doilea să nu se transforme într-un controlor al politicii legislative a Parlamentului. Faptul că o măsură legislativă ce implică cheltuieli bugetare nu a fost luată în calcul la adoptarea bugetului nu scutește Guvernul de obligația sa de a o pune în executare; mai mult, adoptarea legii bugetului nu echivalează cu lipsa competenței Parlamentului ca pe anul în curs să adopte o lege care are implicații bugetare.”.

4. Atragem atenția asupra faptului că Guvernul intenționează să reglementeze prin procedura delegării legislative cuantumul alocației de stat pentru copii, care face obiectul *proiectului de lege privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.123/2020 pentru modificarea art.3 din Legea nr.61/1993 privind alocația de stat pentru copii* (PL-x nr. 469/2020, devenit proiect de lege de aprobare, în urma cererii de reexaminare), aflat la momentul avizării prezentului proiect de ordonanță de urgență, în stadiul final al dezbaterii parlamentare, la data de 23.06.2021 fiind înscris pe ordinea de zi a plenului Camerei Deputaților².

În aceste condiții, modificarea de către Guvern, prin promovarea, la acest moment, a unei ordonanțe de urgență, a prevederilor art.3 din Legea nr.61/1993 contravine principiului constitutional al separatiei puterilor în stat, statuat la art.1 alin.(4) din Legea fundamentală, principiului stabilității legislative, precum și art.61 alin.(1) din Constituție.

În acest caz, apreciem că sunt aplicabile considerentele din Decizia Curții Constituționale nr.1221/2008, în care s-a reținut că „art. 1 alin. (4) din Constituție a instituit principiul separației și

² http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=18815

echilibrului puterilor în cadrul democrației constituționale, ceea ce 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. Curtea reține că relația dintre puterea legislativă și cea executivă se exprimă prin competența conferită Guvernului de a adopta ordonanțe de urgență în condițiile stabilite de art. 115 alin. (4) din Constituție. Astfel, ordonanța de urgență, ca act normativ ce permite Guvernului, sub controlul Parlamentului, să facă față unei situații extraordinare, se justifică prin necesitatea și urgența reglementării acestei situații care, datorită circumstanțelor sale, impune adoptarea de soluții imediate în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public. Or, adoptarea de către Guvern a Ordonanței de urgență (...) nu a fost motivată de necesitatea reglementării într-un domeniu în care legiuitorul primar nu a intervenit, ci, dimpotrivă, de contracararea unei măsuri de politică legislativă (...)³.

5. În acest context trebuie reamintit istoricul modificării cuantumului alocație de stat pentru copii, începând cu luna ianuarie 2020.

5.1. Acest cuantum a fost dublat prin Legea nr.14/2020 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.9/2019 pentru modificarea și completarea Legii nr.61/1993 privind alocația de stat pentru copii, precum și pentru modificarea art.58 alin.(1) din Legea nr.448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, lege publicată în Monitorul Oficial nr.22 din 14 ianuarie 2020, astfel: **600 lei** pentru copiii cu vârsta de până la 2 ani sau de până la 3 ani, în cazul copilului cu handicap; **300 lei** pentru copiii cu vârsta cuprinsă între 2 ani și 18 ani, precum și pentru tinerii prevăzuți la art.1 alin.(3); **600 lei** pentru copiii cu vârsta cuprinsă între 3 ani și 18 ani, în cazul copilului cu handicap.

5.2. Prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.2/2020, publicată în Monitorul Oficial nr.31 din 16 ianuarie 2020, intrarea în vigoare a majorării cuantumurilor alocație de stat pentru copii,

³ Sublinierile noastre

CONFORM CU
ORIGINALUL

prevăzută la art.I pct.1 din Legea nr.14/2020 a fost prorogată până la data de 1 august 2020.

5.3. Ordonanța de urgență a Guvernului nr.2/2020 a fost respinsă de Parlament prin Legea nr.160/2020, publicată în Monitorul Oficial nr.30 iulie 2020.

Anterior intrării în vigoare, această lege a fost supusă controlului de constituționalitate și declarată constituțională prin Decizia nr.593/2020, publicată în Monitorul Oficial nr. 645 din 22 iulie 2020.

Curtea Constituțională a statuat la paragrafele 42, 43, 46 și 47 din Decizia nr.593/2020:

„42. Curtea constată că Guvernul a utilizat ordonanța de urgență pentru a proroga intrarea în vigoare a unei legi ce implica o majorare a cheltuielilor bugetare, în timp ce Parlamentul a respins ordonanța de urgență. (...). Faptul că o asemenea ordonanță de urgență a fost respinsă cu două luni înainte de epuizarea efectelor sale ține de esența delegării legislative, Parlamentul, în calitate de unică autoritate legiuitoare a țării, nefiind de acord cu această măsură. Respingerea prin lege a unei ordonanțe reprezintă infirmarea expresă de către Parlament a politicii legislative pe care ordonanța de urgență o exprimase, având drept consecință ca un asemenea act să își înceteze aplicabilitatea, să nu se mai aplice în viitor (Decizia nr. 498 din 8 iunie 2006 sau Decizia nr. 1.594 din 9 decembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 106 din 10 februarie 2011). (...). Din contră, Parlamentul, prin respingerea ordonanței de urgență, a considerat că este necesară o punere cât mai rapidă în executare a Legii nr.14/2020, tocmai pentru a se realiza scopul ei.

43. Faptul că Guvernul întocmește bugetul de stat și adoptă ordonanțe de urgență/proiecte de legi de rectificare a acestuia nu înseamnă, astfel cum afirmă autorul obiecției de neconstituționalitate, că acesta are o competență proprie/distinctă cu privire la legiferarea aspectelor care generează impact financiar asupra bugetului de stat. Din contră, competența aparține Parlamentului, legea este cea care stabilește politica legislativă în diverse domenii, precum și veniturile și cheltuielile bugetului de stat, în timp ce Guvernul, ca legiuitor delegat, pe de o parte, complinește

CONFORM CU
ORIGINALUL

acțiunea legislativă a Parlamentului, caz în care actele sale de reglementare primară se supun aprobării acestuia, iar, pe de altă parte, realizează colectarea taxelor, impozitelor și contribuțiilor și plata obligațiilor sale financiare. Întocmirea planului financiar al statului nu echivalează cu înfăptuirea politicii legislative în varii domenii. (...)

46. (...) În cauza de față, contextul normativ se definește prin existența unei legi adoptate, a cărei prorogare a fost dispusă prin ordonanță de urgență până la data de 1 august 2020, care dacă nu este abrogată/modificată/completată trebuie pusă în aplicare ca atare. Faptul că s-a prorogată intrarea ei în vigoare, iar Parlamentul a respins actul de prorogare nu relevă nicio problemă sub aspectul art. 111 alin. (1) sau al art. 138 alin. (5) din Constituție, Parlamentul nefăcând altceva decât să restabilească autoritatea normativă a legii adoptate în 18 decembrie 2019, și anume a Legii nr. 14/2020. Totodată, Curtea subliniază că în cadrul controlului de constituționalitate a priori a legii criticate nu are competența de a-și extinde controlul asupra unei alte legi, care, mai mult, a și fost promulgată de Președintele României.

47. Totodată, Curtea reține că transformarea proiectului de lege de aprobare în proiect de lege de respingere a ordonanței de urgență și luarea la cunoștință de către Parlament a implicațiilor bugetare ale acesteia sunt incontestabile. Prin adoptarea pe 3 iunie 2020 de către Camera decizională a legii analizate, Parlamentul și-a asumat majorarea cheltuielilor bugetare cu alocațiile de stat ale copiilor cu aproximativ două luni mai devreme față de data preconizată de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 2/2020. Mai mult, odată cu contestarea la Curtea Constituțională a legii de respingere, aproape că sunt anihilate efectele legii de respingere sub aspectul abaterii temporale în raport cu data preconizată de creștere a alocațiilor de stat prevăzută de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 2/2020, data preconizată de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 2/2020⁴.

5.4. Prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.123/2020, a fost modificat art.3 alin.(1) din Legea nr.61/1993, fiind prevăzută

⁴ Sublinierile noastre

creșterea graduală, eșalonată pe o perioadă de 2 ani și 5 luni a cuantumului alocației, până la nivelurile stabilite prin Legea nr.14/2020.

Precizăm că, în avizul negativ al Consiliului Legislativ nr.750/31.07.2020 referitor la proiectul concretizat în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.123/2020 am semnalat că prin promovarea pe calea unei „ordonanțe de urgență, a soluției recent reglementate de Parlament prin respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.2/2020, este susceptibilă a contraveni principiului constituțional al separației puterilor în stat, statuat la art.1 alin.(4) din Legea fundamentală, principiului stabilității legislative, precum și art.61 alin.(1) din Constituție”.

De asemenea, am atras atenția asupra faptului că „Parlamentul a adoptat recent legea de respingere a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.2/2020 prin care se proroga termenul de intrare în vigoare a art.I pct.1 din Legea nr.14/2020”, astfel încât adoptarea unei noi ordonanțe de urgență având ca efect prelungirea acestui termen apare ca o contracarare a voinței Parlamentului - exprimată de două ori în același sens în ultimele 7 luni, sancționată de Curtea Constituțională în jurisprudența sa⁵.

5.5. Ordonanța de urgență a Guvernului nr.123/2020 a fost respinsă de Parlament printr-o lege adoptată la data de 19 august 2020, lege carea fost supusă controlului de constituționalitate și declarată constituțională prin Decizia nr.649 din 24 septembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial nr.1046 din 9.11.2020.

Anterior promulgării, Președintele României a solicitat Parlamentului reexaminarea legii, aceasta devenind în cursul noii proceduri legislative proiect de lege de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.123/2020 și aflându-se, așa cum am menționat, în stadiul final al dezbaterii parlamentare, fiind, la data de 23 iunie 2021, înscris pe ordinea de zi a plenului Camerei Deputaților.

6. Cu privire la prezentul proiect de ordonanță de urgență, au relevanță mai multe dintre considerentele Deciziei Curții Constituționale nr.649/2020, pe care le cităm, fără le mai parafraza,

⁵ A se vedea, spre exemplu, Decizia Curții Constituționale nr.1221/2008

dat fiind substanța și univocitatea argumentelor, sublinierile aparținându-ne:

„48. (...) Guvernul a utilizat Ordonanța de urgență a Guvernului nr.123/2020 pentru a prelua în cuprinsul său întregul conținut normativ al unei legi publicate, și anume Legea nr.14/2020, dar neintrate în vigoare, și de a etapiza creșterea alocației pe o perioadă de 2 ani și 5 luni. Așadar, singura modificare pe care Ordonanța de urgență a Guvernului nr.123/2020 a adus-o cadrului normativ existent a fost aceea a etapizării creșterii alocației de stat pentru copii. (...)

49. (...) Ordonanța de urgență a Guvernului nr.123/2020, ca și cea precedentă - Ordonanța de urgență a Guvernului nr.2/2020 - se înscriu în aceeași viziune normativă a Guvernului de a temporiza creșterea alocațiilor de stat pentru copii [prorogarea intrării în vigoare/ etapizarea creșterilor cuantumului alocației]. Faptul că o asemenea ordonanță de urgență a fost respinsă ține de esența delegării legislative, Parlamentul, în calitate de unică autoritate legiuitoare a țării, nefiind de acord cu măsura etapizării creșterii cuantumului alocațiilor de stat pentru copii.

50. Respingerea prin lege a unei ordonanțe reprezintă infirmarea expresă de către Parlament a politicii legislative pe care ordonanța de urgență o exprimase, având drept consecință ca un asemenea act să își înceteze aplicabilitatea, să nu se mai aplice în viitor (Decizia nr.498 din 8 iunie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.554 din 27 iunie 2006, Decizia nr.1.594 din 9 decembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.106 din 10 februarie 2011, sau Decizia nr.593 din 15 iulie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.645 din 22 iulie 2020, par.42). Parlamentul poate respinge o ordonanță de urgență atât pe motive de oportunitate, cât și de constituționalitate (Decizia nr.240 din 3 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.504 din 12 iunie 2020, paragraful 89 sau Decizia nr.593 din 15 iulie 2020, par.42).

51. Parlamentul, prin respingerea ordonanței de urgență, a considerat că este necesară o punere cât mai rapidă în executare a Legii nr.14/2020, tocmai pentru a se realiza scopul ei [Decizia nr.593 din 15 iulie 2020, par.42].

CONFORM CU
ORIGINALUL

52. Faptul că Guvernul în mod formal a preluat conținutul Legii nr.14/2020 în cuprinsul ordonanței de urgență nu indică existența unei alte/ noi măsuri de creștere a cuantumului alocațiilor de stat pentru copii, ci este vorba de aceeași creștere prevăzută de Legea nr.14/2020, singurul element novator al ordonanței de urgență fiind etapizarea acestei creșteri. Așadar, indiferent că este vorba de prorogarea intrării în vigoare a Legii nr.14/2020 sau de etapizarea creșterii cuantumului alocației de stat pentru copii prevăzute de aceeași lege, ordonanțele de urgență astfel adoptate sunt și rămân în legătură directă cu Legea nr.14/2020, ele constituindu-se în măsuri legislative de punere în aplicare a acesteia. Dacă Parlamentul nu este de acord cu modul Guvernului de a pune în operă creșterile preconizate nu înseamnă că se încalcă principiul cooperării loiale între aceste instituții, astfel că respingerea ordonanțelor de urgență este o consecință firească a manifestării dezacordului existent între legiuitorul originar și cel delegat. În acest context, Curtea reține că, potrivit jurisprudenței sale, legiuitorul delegat, printr-un act de reglementare primară, nu are competența de a contracta o măsură de politică legislativă [Decizia nr.1.221 din 12 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.804 din 2 decembrie 2008, și Decizia nr.593 din 15 iulie 2020, par.42], astfel că divergențele de viziune între legiuitorul originar și cel delegat se tranșează întotdeauna în favoarea celui originar.

53. Delegarea legislativă, consacrată expres de Legea fundamentală, presupune o excepție de la principiul constituțional al separației puterilor în stat și o derogare de la prevederile art.61 alin.(1) din Constituție, potrivit cărora „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării”. [Decizia nr.68 din 27 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.181 din 14 martie 2017, par.88]. Aprecierea oportunității adoptării unei ordonanțe de urgență, sub aspectul deciziei legiferării, constituie un atribut exclusiv al legiuitorului delegat, care poate fi cenzurat doar în condițiile prevăzute expres de Constituție, respectiv doar pe calea controlului parlamentar exercitat potrivit art.115 alin.(5) din Constituție. Așadar, doar Parlamentul poate decide

soarta actului normativ al Guvernului, adoptând o lege de aprobare sau de respingere. Cu ocazia dezbaterilor parlamentare, forul legislativ suprem are competența de a cenzura ordonanța de urgență a Guvernului, atât sub aspectul legalității, cât și al oportunității, dispozițiile art.115 alin.(8) din Constituție statuând că prin legea de aprobare sau de respingere se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței [Decizia nr.68 din 27 februarie 2017, par.89].

54. Așadar, Guvernul exercită o competență de legiferare prin atribuire, astfel că ordonanțele de urgență trebuie să se încadreze în politica legislativă a statului stabilită de Parlament. Legiuitorul delegat nu poate să adopte acte contrare voinței/ viziunii legiuitorului originar. În măsura în care își depășește acest mandat constituțional, legiuitorul originar are competența de a respinge actul administrativ cu forță de lege. (...).

55. Faptul că Guvernul întocmeste bugetul de stat și adoptă ordonante de urgență/proiecte de legi de rectificare a acestuia nu înseamnă că acesta are o competență proprie/distinctă cu privire la legiferarea aspectelor care generează impact financiar asupra bugetului de stat. Din contră, competența aparține Parlamentului, legea este cea care stabilește politica legislativă în diverse domenii, precum și veniturile și cheltuielile bugetului de stat, în timp ce Guvernul, ca legiuitor delegat, pe de o parte, complineste acțiunea legislativă a Parlamentului, caz în care actele sale de reglementare primară se supun aprobării acestuia, iar, pe de altă parte, realizează colectarea taxelor, impozitelor și contribuțiilor și plata obligațiilor sale financiare. Întocmirea planului financiar al statului nu echivalează cu înfăptuirea politicii legislative în varii domenii [Decizia nr.593 din 15 iulie 2020, par.43]”.

7. În ceea ce privește fondul soluției normative cuprinse la art.unic pct.1 referitor la stabilirea unor cuantumuri ale alocației de stat pentru copii mai mici decât cele prevăzute în textul de lege lata al art.3 alin.(1) din Legea nr.61/1993, prin raportare la prevederile art.115 alin.(6) din Constituție, conform cărora „*Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile,*

libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică”, semnalăm că prin textul propus la pct.1 pentru art.17 alin.(4) din Codul muncii este afectată substanța unor drepturi fundamentale - dreptul la alocație, prevăzut la art.49 alin.(2) din Constituție și dreptul la protecție specială a persoanelor cu handicap, prevăzut la art.50 din Legea fundamentală.

Curtea Constituțională a statuat că „*ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă «afectează», dacă au consecințe negative, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin*“. (prin Decizia nr. 150 din 12 martie 2020, paragraful 59). De asemenea, Curtea, printr-o jurisprudență constantă a reținut că „*verbul «a afecta» este susceptibil de interpretări diferite, așa cum rezultă din unele dicționare. Din punctul de vedere al Curții, aceasta urmează să rețină numai sensul juridic al noțiunii, sub diferite nuanțe, cum ar fi: «a suprima», «a aduce atingere», «a prejudicia», «a vătăma», «a leza», «a antrena consecințe negative»⁶ (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 1.189 din 6 noiembrie 2008, citată în multe alte decizii).*

Chiar dacă, la momentul promovării prezentului proiect, nu sunt încă aplicabile cuantumul alocățiilor de sat pentru copii care trebuiau majorate la data de 1 iulie 2021, conform art.3 alin.(4) din Legea nr. 61/1993, faptul că, doar cu câteva zile înainte de data menționată, Guvernul intenționează să suprimă această majorare, precum și pe cea stabilită pentru data de 1 ianuarie 2022, care ar fi condus la acordarea alocației în cuantumul stabilite prin Legea nr.14/2020, este de natură să aducă atingere drepturilor fundamentale prevăzute la art.49 alin.(2) și art.50 din Constituție, prin încălcarea, totodată a principiul speranței legitime (asteptării legitime).

Curtea Constituțională statuează, la paragraful nr.19 din Decizia nr.328/2020, că „*Principiul speranței legitime este indisolubil legat de statul de drept. În virtutea acestui principiu, organele statului sunt obligate să acționeze în conformitate cu dispozițiile legale și să respecte speranțele legitime întemeiate pe*

⁶ Sublinierile noastre

CONFORM CU
ORIGINALUL

prevederile legale în vigoare, indivizii putând conta pe previzibilitatea normelor legal adoptate și fiind astfel în măsură să își planifice viitorul în contextul drepturilor conferite de aceste dispozitii”.

Având în vedere accepțiunea recunoscută de Curtea Constituțională pentru *principiul așteptării legitime*, care, în opinia noastră poate fi considerată *formă a principiului securității juridice*, conturat jurisprudențial de aceeași curte ca decurgând din *principiul general al legalității*, s-ar putea afirma că prevederile art.3 din Legea nr.61/1993, care urmează a fi modificat, sunt suficient de clare și previzibile la data promovării prezentului proiect, încurajând titularul dreptului la alocație de stat și familia acestuia să-și planifice acțiunile pe termen scurt, dar și pe termen lung, și determinând o anumită conduită în gestionarea resurselor financiare familiale prezente și viitoare.

Referitor la principiul statului de drept, la art. 1 alin.(4) din Constituție se prevede că „România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate”.

8. În concluzie, având în vedere că măsurile propuse prin prezentul proiect aduc atingere mai multor prevederi constituționale, incluzând pe cele care consacră drepturi fundamentale, principiul separației puterilor în stat, principiul supremației Constituției și al statului de drept, precum și dispozițiile art.115 alin.(4) și (6) din Legea fundamentală referitoare la delegarea legislativă, propunem renunțarea la promovarea acestuia.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr.479/24.06.2021