

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIA Nr. 2

din 13 ianuarie 2021

asupra obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 136/2020 pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020

Valer Dorneanu	— președinte
Cristian Deliorga	— judecător
Marian Enache	— judecător
Daniel Marius Morar	— judecător
Gheorghe Stan	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Elena-Simina Tănăsescu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Marieta Safta	— prim-magistrat-asistent

prevede că „Guvernul are obligația de a conduce politica fiscal-bugetară în mod prudent și de a gestiona resursele și obligațiile bugetare, precum și riscurile fiscale de o manieră care să asigure sustenabilitatea poziției fiscale pe termen mediu și lung” [art. 4 alin. (1) pct. 3 din lege], arătându-se totodată că „sustenabilitatea finanțelor publice presupune ca, pe termen mediu și lung, Guvernul să aibă posibilitatea să gestioneze riscuri sau situații neprevăzute, fără a fi nevoit să opereze ajustări semnificative ale cheltuielilor, veniturilor sau deficitului bugetar cu efecte destabilizatoare din punct de vedere economic sau social”. În acest context, Consiliul fiscal are, potrivit art. 53 alin. (1) din Legea nr. 69/2010, rolul de a sprijini, de a susține activitatea Guvernului și a Parlamentului în cadrul procesului de elaborare și derulare a politicilor fiscal-bugetare și de a promova transparența și sustenabilitatea finanțelor publice. Ca urmare, a ignora opinia acestui organism autonom și, mai grav, a nu solicita opinia acestei autorități, așa cum a procedat Parlamentul în privința legii în discuție, reprezintă o încălcare gravă a prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție, conform cărora „în România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”.

7. În ceea ce privește încălcarea Legii responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, se apreciază că devin incidente considerentele Consiliului fiscal emise în cadrul opiniei înaintate Guvernului, potrivit cărora „Consiliul fiscal remarcă și majorarea proiecției de datorie publică către nivele relativ ridicate în 2020, care se apropie de valorile prag prevăzute de Legea responsabilității fiscal-bugetare. Deosebit de importante sunt, din perspectiva impactului bugetar și asupra datoriei publice, măsurile luate în privința pensiilor și alocațiilor (punctul de pensie urmând să crească cu aproximativ 14%, iar alocațiile fiind într-un proces de majorare eșalonată). Aceste măsuri cu important impact fiscal, dar și alte măsuri, se constituie într-o sursă de incertitudine la nivelul evoluțiilor viitoare. Modificarea sau invalidarea traiectoriei ca impact bugetar a măsurilor deja adoptate, cât și noi inițiative legislative pot constitui tot atâtea surse pentru o evoluție diferită a situației bugetului public și a economiei în general, la acesta putându-se adăuga și efecte ale deciziilor Curții Constituționale.” Așadar, și Consiliul fiscal atrage atenția asupra faptului că se impune o analiză deosebită a surselor de incertitudine la nivelul bugetului general consolidat și datoriei publice, astfel încât cele care depind exclusiv de voința unor anumite entități să fie eliminate, tocmai pentru a nu împieta asupra procesului de atingere a țintei de deficit și a nu depăși valorile prag privind datoria publică prevăzute de Legea nr. 69/2010.

(2) **Încălcarea prevederilor art. 1 alin. (3) și alin. (5), precum și ale art. 115 alin. (8) din Constituție, prin ignorarea exigențelor de previzibilitate ale legii, a perspectivelor evoluției situației bugetului general consolidat și economiei generale, cu consecința afectării principiului securității juridice**

8. Invocându-se jurisprudența Curții Constituționale referitoare la condițiile de calitate a legii impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, se solicită Curții să constate că, în mod preponderent, amendamentele propuse și adoptate nu sunt însoțite și de justificări, sens în care nu se pot cunoaște rațiunile care au stat la baza intenției legiuitorului primar de a mări unele

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate referitoare la Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 136/2020 pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020, formulată de Guvernul României.

2. Sesizarea a fost formulată în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție, al art. 11 alin. (1) lit. A.a) și al art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 6.198 din 13 octombrie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr. 1.729 A/2020.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate se susțin următoarele:

(1) **Încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție, prin nerespectarea art. 53 alin. (2) lit. f) din Legea nr. 69/2010 referitor la rolul și atribuțiile Consiliului fiscal, precum și, în ansamblu, a dispozițiilor imperative din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010**

4. Se arată că, potrivit art. 53 alin. (2) lit. f) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, Consiliul fiscal pregătește estimări și emite opinii, atât cu privire la impactul bugetar al proiectelor de acte normative, altele decât cele menționate la lit. e), cât și cu privire la amendamentele făcute la legile bugetare anuale pe parcursul dezbaterilor parlamentare.

5. Conform fișei referitoare la parcursul legislativ al legii criticate, la solicitarea Ministerului Finanțelor Publice, Consiliul fiscal a emis în data de 14 august 2020 o opinie cu privire la proiectul celei de-a doua rectificări a bugetului general consolidat pe anul 2020. În consecință, Guvernul și-a îndeplinit obligația menționată în paragraful anterior. În schimb, în cursul dezbaterilor din Parlament, în urma adoptării raportului comun al Comisiei pentru buget, finanțe și bănci a Camerei Deputaților și Senatului, a fost admis un număr considerabil de amendamente, iar în dezbaterile din plenul Camerelor reunite au fost admise și alte asemenea, fără ca, prealabil votului final, acestea să fie supuse analizei Consiliului fiscal, de unde rezultă că Parlamentul nu și-a îndeplinit obligația prevăzută la art. 53 alin. (2) lit. f) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010.

6. Conform textului de lege anterior menționat, înainte de adoptarea legilor în discuție, Consiliul fiscal trebuia să emită o opinie cu privire la toate amendamentele admise pe parcursul dezbaterilor parlamentare, opinie care însă nu a fost solicitată. Această opinie era necesară, cu atât mai mult cu cât, potrivit art. 53 alin. (4) din Legea nr. 69/2010, „opiniile și recomandările Consiliului fiscal vor fi analizate de către Guvern și Parlament la elaborarea strategiei fiscal-bugetare, a legilor bugetare anuale, precum și la elaborarea altor măsuri determinate de aplicarea prezentei legi și, respectiv, la însușirea/aprobarea acestora.” Tot astfel, elementul central al Legii responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată, îl reprezintă principiul omonim, care

sume, în unele cazuri chiar de a le dubla, în raport cu cele adoptate de către Guvern.

9. În continuare, se arată astfel că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 136/2020 a fost adoptată în temeiul art. 6 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, potrivit căruia: „(1) *Legile bugetare anuale pot fi modificate în cursul exercițiului bugetar prin legi de rectificare, elaborate cel mai târziu până la data de 30 noiembrie. Legilor de rectificare li se vor aplica aceleași proceduri ca și legilor bugetare anuale inițiale, cu excepția termenelor din calendarul bugetar.* (2) *Legile de rectificare bugetară sunt elaborate cu respectarea regulilor și a condițiilor prevăzute de Legea nr. 69/2010*”. Potrivit expunerii de motive, cea de-a doua rectificare a bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020, propusă prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 136/2020, are în vedere: gradul de utilizare a creditelor aprobate în bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetul asigurărilor pentru șomaj pe primele 6 luni ale anului 2020; evoluția unor indicatori care au stat la baza fundamentării celor două bugete; faptul că pe piața muncii efectele pandemiei au condus la reducerea cu 0,4% a numărului mediu de salariați — calculat ca medie aritmetică a efectivelor lunare — în primele 5 luni ale anului 2020 față de aceeași perioadă a anului 2019, până la 4.953,5 mii de persoane; plata drepturilor de pensie pe anul 2020, începând cu data de 1 septembrie 2020 valoarea punctului de pensie fiind majorată cu 14%, respectiv de la 1.265 lei la 1.442 lei; asigurarea fondurilor necesare pentru plata dobânzii la bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetul asigurărilor pentru șomaj pentru acoperirea golurilor temporare de casă; asigurarea fondurilor necesare plății indemnizațiilor pentru șomaj; asigurarea finanțării măsurilor active de stimulare a ocupării forței de muncă, inclusiv a noilor măsuri aprobate în cursul anului curent.

10. Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020 nr. 6/2020 prevedea la art. 3 alin. (1) că: „*Bugetul asigurărilor sociale de stat aferent sistemului public de pensii se stabilește la venituri în sumă de 87.327.121 mii lei, iar la cheltuieli în sumă de 87.327.121 mii lei atât la creditele de angajament, cât și la creditele bugetare.*” Prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 51/2020 pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020, aprobată fără modificări sau completări prin Legea nr. 116/2020, bugetul asigurărilor sociale de stat a fost modificat și completat, ținând cont de necesitatea luării unor măsuri urgente, în domeniul social și economic, pentru diminuarea efectelor negative asupra economiei cauzate de măsurile adoptate pentru limitarea infectării cu coronavirusul SARS-CoV-2 în rândul populației. Potrivit art. 3 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 51/2020, „*Bugetul asigurărilor sociale de stat aferent sistemului public de pensii pe anul 2020 se diminuează la venituri cu suma de 6.042.376 mii lei, subvenția acordată de la bugetul de stat majorându-se cu aceeași sumă*”. Astfel, ca efect al adoptării primei ordonanțe de urgență a Guvernului de rectificare pentru anul 2020, bugetul asigurărilor sociale de stat aferent sistemului public de pensii a devenit de 81.284.745 mii lei, iar cheltuielile au rămas aceleași ca în varianta inițială a Legii nr. 6/2020, în sumă de 87.327.121 mii lei atât la creditele de angajament, cât și la creditele bugetare. În data de 18 iunie 2020, Parlamentul a adoptat Legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 51/2020 fără modificări sau completări, aceasta devenind Legea nr. 116/2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 600 din 8 iulie 2020.

11. În data de 22 septembrie 2020, în ședință comună a celor două Camere, Parlamentul a adoptat Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 136/2020 pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020, cu o singură modificare. Astfel, la articolul unic din legea dedusă controlului de constituționalitate, cu referire la art. 3 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 136/2020 se prevede că: „(1) *Bugetul asigurărilor sociale de stat aferent sistemului public de pensii pe anul 2020 se diminuează la venituri cu suma de*

427.076 mii lei, subvenția de la bugetul de stat majorându-se cu aceeași sumă”. În viziunea autorilor amendamentului, această modificare a survenit pentru că „este necesară menținerea subvenției de la bugetul de stat pentru asigurarea respectării prevederilor Legii nr. 127/2019 și acoperirea suplimentară a diminuării veniturilor curente la BASS”. Așadar, în viziunea legiuitorului, acest amendament a fost menit să coreleze bugetul asigurărilor sociale de stat aferent sistemului public de pensii pe anul 2020 cu modificările aduse prin Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 135/2020 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2020, modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri bugetare. În aceeași dată, Parlamentul a adoptat și Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 135/2020. Prin această din urmă lege, se preconizează abrogarea dispozițiilor art. 42 din Ordonanța de urgență nr. 135/2020 ce modifica art. 86 alineatul (2) litera b) din Legea nr. 127/2019 privind sistemul public de pensii, în sensul că de la data de 1 septembrie 2020 valoarea punctului de pensie era de 1.442 lei. Legea nr. 127/2019, în forma anterioară adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 135/2020, la art. 86 alin. (2) lit. b), prevedea că valoarea punctului de pensie la data de 1 septembrie 2020 este de 1.775 lei.

12. Pornind de la prezentarea acestei succesiuni de acte normative, se susține că dispozițiile articolului unic din Legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 136/2020 încalcă normele și principiile constituționale invocate.

13. Astfel, referitor la modificarea art. 3 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 136/2020, în sensul eliminării renunțării la subvenția de 6.395.939 mii lei de la bugetul de stat, pentru plata pensiilor, se arată că este neclar dacă aceasta va determina ceea ce s-a urmărit în viziunea Parlamentului, adică realocarea respectivei sume din bugetul de stat în bugetul asigurărilor sociale de stat, ca sumă disponibilă pentru plata majorării pensiilor. Aceasta întrucât efectele produse de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 136/2020 își păstrează valabilitatea, în sensul că bugetul asigurărilor sociale nu a mai primit alocarea de 6.395.939 mii lei ca subvenție de la bugetul de stat. Aceste operațiuni s-au realizat o singură dată, întrucât prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 136/2020 au fost de imediată executare, modificându-se capitolele aferente din bugetul asigurărilor sociale. În urma celor două ordonanțe de urgență de rectificare bugetară, bugetul asigurărilor sociale de stat aferent sistemului public de pensii s-a stabilit la venituri în sumă de 74.461.730 mii lei, iar la cheltuieli în sumă de 80.504.106 mii lei, atât la creditele de angajament, cât și la creditele bugetare. Astfel, din conținutul normei nu rezultă cu claritate dacă amendamentul Parlamentului va avea drept efect suplimentarea veniturilor bugetului asigurărilor sociale de stat cu o sumă provenită din subvenție de la bugetul de stat, necesară plății unei eventuale creșteri a pensiilor cu 40% (prin majorarea valorii punctului de pensie), ulterior intrării în vigoare a Legii de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 135/2020.

14. Această neclaritate va genera, potrivit Guvernului, un efect chiar opus celui dorit de Parlament, în condițiile în care cele două ordonanțe de urgență de rectificare și-au produs efectele, iar efectele legii de aprobare se vor produce de la publicarea acesteia în Monitorul Oficial al României. Din această perspectivă, este neclar dacă bugetul asigurărilor sociale de stat aferent sistemului public de pensii se va diminua din nou la venituri cu suma de 427.076 mii lei sau, din contră, va crește cu suma 6.823.015 mii lei, prin eliminarea diminuării instituite de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 136/2020. În situația în care legiuitorul ar fi dorit obținerea unor cantumuri ale veniturilor și cheltuielilor anterioare modificărilor operate de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 136/2020, acesta ar fi trebuit să menționeze în mod expres acest lucru, printr-o normă clară, lipsită de echivoc și care să respecte toate cerințele de calitate a legii prevăzute de art. 1 alin. (5) din Constituție, astfel

cum acestea au fost dezvoltate de jurisprudența Curții Constituționale. În acest sens se invocă și prevederile art. 6 alin. (1) și (4) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

15. Se mai arată că efectul modificărilor operate prin acest text de lege, în viziunea inițiatorilor amendamentului la proiectul legii de aprobare, este cel al asigurării respectării prevederilor Legii nr. 127/2019. Rezultă că, în situația în care Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 135/2020 va intra în vigoare, ca urmare a abrogării art. 42 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 135/2020, fie de la acel moment, fie de la data de 1 septembrie 2020 (cu efecte retroactive), valoarea punctului de pensie ar putea deveni 1.775 lei, fapt ce va determina majorarea cheltuielii aferente sistemului public de pensii. Prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 136/2020 s-a stabilit că această majorare a bugetului asigurărilor sociale de stat aferent sistemului public de pensii nu se mai subvenționează de la bugetul de stat (sumă trecută la cheltuieli în acest buget — din credite bugetare sau din credite de angajament).

16. Din această perspectivă, se consideră că cele două legi sunt necorelate, Parlamentul instituind o obligație în sarcina Guvernului, însă fără a realiza modificările aferente în legea bugetului asigurărilor sociale de stat. În situația în care ambele legi ar intra în vigoare, cheltuiala necesară achitării pensiilor majorate ca urmare a majorării punctului de pensie nu va apărea nici la veniturii, nici la cheltuieli, în bugetul asigurărilor sociale. Așadar, legea supusă controlului de constituționalitate ridică o problemă de neclaritate și de necorelare cu Legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 135/2020 (prin care se va reveni la valoarea punctului de pensie de 1.775 lei), dar și cu Legea nr. 127/2019, o astfel de cheltuială nefiind integrată în bugetul asigurărilor sociale. Se invocă în acest sens decizii prin care Curtea Constituțională a statuat asupra problematicii corelării actelor normative (Decizia nr. 581 din 20 iulie 2016, Decizia nr. 136 din 10 martie 2016, Decizia nr. 251 din 19 aprilie 2018), conchizându-se că prin necorelarea cu dispozițiile Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 135/2020, legea dedusă controlului de constituționalitate este lipsită de claritate și previzibilitate, încălcând dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, în dimensiunea sa referitoare la calitatea legii.

17. În opinia Guvernului, prin aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 136/2020, cu modificări și completări, nu se poate stabili cu certitudine dacă bugetul asigurărilor sociale de stat aferent sistemului public de pensii pe anul 2020 are bugetată suma cu care s-au diminuat veniturile prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 136/2020, respectiv cu suma de 6.823.015 mii lei (din care 427.076 mii lei venituri curente și 6.395.939 mii lei reprezentând subvenție de la bugetul de stat). De asemenea, nu se poate stabili cu certitudine nici dacă va deveni aplicabilă dispoziția art. 3 alin. (1) în forma anterioară modificării sale prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 136/2020. De altfel, prin această ordonanță s-au diminuat în mod corespunzător și cheltuielile bugetului asigurărilor sociale de stat aferent sistemului public de pensii pe anul 2020, respectiv cu suma de 6.823.015 mii lei. Or, prin legea criticată nu se mai face vorbire despre diminuarea cheltuielilor cu aceeași sumă cu care s-au diminuat veniturile bugetului asigurărilor sociale de stat aferent sistemului public de pensii, ceea ce în viziunea legiuitorului ar avea drept efect majorarea cheltuielilor în varianta anterioară Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 136/2020. Această formulare este una neclară, care generează dificultăți de aplicare.

18. Totodată, având în vedere că Parlamentul nu a respins Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 136/2020 și în absența unor dispoziții tranzitorii în cuprinsul legii de aprobare, se consideră că legea dedusă controlului de constituționalitate nu îndeplinește condițiile de claritate și previzibilitate, creând disfuncționalități în aplicare, ceea ce contravine dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție, în componenta privind calitatea legilor,

și ale art. 115 alin. (8) din Constituție. Astfel, pentru a reactiva norma modificată din actul normativ de bază sau pentru a reactiva norma astfel cum a fost modificată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 51/2020, deja aprobată de Parlament, era necesar ca aceasta să fie redată în conținutul legii de aprobare, numai astfel putând fi evitată retroactivitatea normei/normelor și asigurată respectarea normelor de tehnică legislativă. Potrivit art. 59 alin. (1) din Legea nr. 24/2000: „(1) *Modificarea unui act normativ constă în schimbarea expresă a textului unora sau mai multor articole ori alineate ale acestuia și în redarea lor într-o nouă formulare.*” În privința efectelor dispozițiilor de modificare, art. 62 din Legea nr. 24/2000 prevede că „*Dispozițiile de modificare și de completare se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta. Intervențiile ulterioare de modificare sau de completare a acestora trebuie raportate tot la actul de bază.*”

19. Din perspectiva efectelor în timp ale actelor normative, se învederează faptul că dispoziția art. 115 alin. (8) din Constituție a fost introdusă cu ocazia revizuirii Constituției în anul 2003. Așa cum s-a apreciat și în doctrină, intervenția Parlamentului pentru rezolvarea unor asemenea probleme este o chestiune delicată, prin raportare la raporturile juridice născute în temeiul ordonanței de urgență. În acest sens, temeiul constituțional creat pentru legiuitor prin intermediul art. 115 alin. (8) din Constituție reprezintă tocmai posibilitatea dată de legiuitorul constituant ca, prin legile de aprobare a ordonanțelor de urgență, Parlamentul să contribuie la securitatea raporturilor juridice și să adopte legi clare, respectând principiile referitoare la aplicarea în timp a actelor normative. În situația de față legiuitorul nu ar fi putut modifica ordinea juridică creată la momentul adoptării ordonanței de urgență în privința efectelor produse în perioada 1 septembrie 2020 — data intrării în vigoare a legii de aprobare decât cu consecința încălcării principiului neretroactivității legii, însă legiuitorul avea obligația de a clarifica efectele viitoare ale legii deduse controlului de neconstituționalitate, cu atât mai mult cu cât amendamentul introdus generează confuzie și neclaritate. Tocmai pentru a se evita necorelarea normelor și a se respecta principiile aplicării în timp a actelor normative de putere delegată, atunci când este necesar să se clarifice efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței, în temeiul dispozițiilor art. 115 alin. (8) din Constituție, prin legea de aprobare a ordonanței de urgență trebuie să fie reglementate toate măsurile necesare astfel încât să nu se creeze imprevizibilitate în aplicarea normei, o practică instituțională și jurisdicțională neunitară, cu consecințe directe asupra securității raporturilor juridice și, implicit, asupra unor drepturi fundamentale.

(3) *Încălcarea prevederilor art. 111 alin. (1) și ale art. 138 alin. (5) coroborate cu art. 147 alin. (4) din Constituție*

20. Astfel cum rezultă din Raportul comun nr. XXII/507/17.09.2020 nr. 4c-2/848/17.09.2020 asupra proiectului de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 136/2020, al Comisiei pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital a Senatului și al Comisiei pentru buget, finanțe și bănci a Camerei Deputaților, în motivarea amendamentului admis pentru modificarea art. 3 alin. (1) se arată că „este necesară menținerea subvenției de la bugetul de stat pentru asigurarea respectării prevederilor Legii nr. 127/2019 și acoperirea suplimentară a diminuării veniturilor curente la BASS”. Potrivit art. 111 alin. (1) din Constituție teza finală, „*în cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat (...), solicitarea informării este obligatorie*”, iar potrivit art. 138 alin. (5) din Legea fundamentală „*Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare*”. Aceste prevederi constituționale sunt dezvoltate de legislația infraconstituțională, sens în care se invocă art. 15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice.

21. Analizând amendamentul adus de Parlament în cursul procedurii legislative de adoptare a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 136/2020, se remarcă faptul că acesta operează următoarele modificări asupra art. 3

alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 136/2020: elimină din cuprinsul acestui articol diminuarea veniturilor cu suma de 6.395.939 mii lei, componentă ce trebuia asigurată din subvenție de la bugetul de stat, potrivit reglementărilor anterioare Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 136/2020; păstrează diminuarea veniturilor cu suma de 427.076 mii lei, însă majorează subvenția de la bugetul de stat cu această sumă. Cu alte cuvinte, prin această soluție legislativă, se instituie o sarcină asupra bugetului de stat de alocare a unei sume de 427.076 mii lei cu titlu de subvenție pentru bugetul asigurărilor sociale de stat aferent sistemului public de pensii. Or, potrivit art. 15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, *„(1) În cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative/măsuri/politici a căror aplicare atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, se va întocmi o fișă financiară, care va respecta condițiile prevăzute de Legea nr. 69/2010. În această fișă se înscriu efectele financiare asupra bugetului general consolidat, care trebuie să aibă în vedere: a) schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani; b) estimări privind eşalonarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor; c) măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar. (2) În cazul propunerilor legislative, Guvernul va transmite Camerei Deputaților sau Senatului, după caz, fișa financiară prevăzută la alin. (1), în termen de 45 de zile de la data primirii solicitării. (3) După depunerea proiectului legii bugetare anuale la Parlament pot fi aprobate acte normative/măsuri/politici numai în condițiile prevederilor alin. (1), dar cu precizarea surselor de acoperire a diminuării veniturilor sau a majorării cheltuielilor bugetare, aferente exercițiului bugetar pentru care s-a elaborat bugetul”*.

22. Dacă în viziunea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 136/2020, subvenția acordată de la bugetul de stat aferentă sistemului public de pensii se diminuează, potrivit legii supuse controlului de constituționalitate, subvenția acordată de la bugetul de stat se majorează cu suma de 427.076 mii lei. Chiar și în cazul unor legi de rectificare, o astfel de operațiune este circumscrisă dispozițiilor legale și constituționale, astfel cum acestea au fost interpretate de Curtea Constituțională. Din această perspectivă, doar printr-o analiză de specialitate a Guvernului se putea întocmi fișa financiară care să prevadă, potrivit legii, măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar. Or, atunci când pe parcursul procedurii parlamentare se adoptă amendamente cu impact asupra bugetului de stat, devin aplicabile dispozițiile art. 111 alin. (1) și ale art. 138 alin. (5), astfel cum acestea au fost interpretate în jurisprudența Curții Constituționale, dar și prevederile art. 15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice și ale art. 15 alin. (1) lit. a) din Legea responsabilității fiscal- bugetare nr. 69/2010, care stabilesc obligația de solicitare și, respectiv, de întocmire a fișei financiare Guvernului.

23. Se mai arată că, analizând parcursul legislativ al legii criticate, se observă că Parlamentul nu a solicitat Guvernului elaborarea fișei financiare. În situația în care intervențiile legislative preconizate de Parlament au un impact direct asupra bugetului de stat era necesar să existe o colaborare reală între Guvern (care a justificat adoptarea măsurilor prin raportare la situația economică a României în contextul eforturilor conjugate pentru combaterea epidemiei de Covid-19) și Parlament. Se invocă, în continuare, jurisprudența Curții Constituționale privitoare la interpretarea și aplicarea art. 111 alin. (1) și a art. 138 alin. (5) din Constituție, apreciindu-se că este aplicabilă, *mutatis mutandis*.

24. În continuare se arată că, dacă rațiunea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 136/2020 a fost dictată de necesitatea corelării planificării bugetare cu gradul de colectare a veniturilor

și de execuție a cheltuielilor bugetului asigurărilor sociale de stat și bugetului asigurărilor pentru șomaj pe primele 6 luni ale anului astfel încât să ofere cadrul juridic necesar corelării planificării bugetare cu evoluția prognozată a indicatorilor macroeconomici și execuția bugetară la 6 luni și, implicit, protejării intereselor naționale în activitatea economică și financiară, în concordanță cu exigența prevăzută de art. 135 alin. (2) lit. b) din Constituție, legea de aprobare nu îndeplinește condițiile constituționale. În cauza de față, comisiile celor două Camere ale Parlamentului au omis să solicite fișa financiară și informarea Guvernului, ceea ce, față de jurisprudența Curții Constituționale de referință, este de natură să determine neconstituționalitatea legii adoptate.

25. Pentru toate aceste considerente se solicită admiterea sesizării de neconstituționalitate astfel cum a fost formulată și constatarea neconstituționalității Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 136/2020 pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020.

26. În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (2) și ale art. 17 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Avocatului Poporului pentru a comunica punctele lor de vedere.

27. **Președintele Senatului** a transmis punctul său de vedere cu Adresa înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 7.112 din 10 noiembrie 2020, prin care solicită să se constate că toate criticile aduse de Guvern legii „sunt subsumate aceluiași scop: să demonstreze că voința legislativă a Parlamentului în materie de rectificare bugetară ar trebui să cedeze în fața voinței normative a Guvernului, ceea ce contravine, însă, principiului constituțional potrivit căruia autoritățile publice sunt obligate să coopereze instituțional în spiritul separației și echilibrului între puterile statului.” În susținerea acestui punct de vedere sunt dezvoltate următoarele argumente:

(1) Cu privire la pretinsa încălcare a prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție

28. Se apreciază că, în speță, legiuitorul a reglementat doar o operațiune tehnică de transfer al unei anumite sume de bani dintr-un buget în altul. Critica de neconstituționalitate, potrivit căreia legiuitorul a recurs la această soluție legislativă fără a solicita opinia de specialitate a Consiliului fiscal, este cu totul nejustificată. Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 nu stabilește în art. 53 alin. (2) lit. f) — a cărei nerespectare de către Parlament este susținută de semnatarul obiecției de neconstituționalitate — o obligație expresă a legiuitorului, de a cere Consiliului fiscal o astfel de opinie, în cazul în care dezbate o inițiativă de rectificare bugetară, ci numai în situația amendamentelor aduse legilor bugetare.

(2) Cu privire la pretinsa încălcare a prevederilor art. 1 alin. (3) și alin. (5), precum și ale art. 115 alin. (8) din Constituție

29. Se apreciază că termenul de previzibilitate a legii are în concepția Guvernului un alt înțeles decât cel rezultat din jurisprudența Curții Constituționale și chiar din practica Curții Europene a Drepturilor Omului. Potrivit acestei jurisprudențe, previzibilitatea se raportează la destinatarii normei juridice; pentru aceștia previzibilitatea textului legislativ trebuie să fie suficientă. Destinatarul normei juridice trebuie să prevadă într-o măsură rezonabilă și în circumstanțele speței consecințele care pot rezulta dintr-un act normativ determinat (Decizia nr. 743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 579 din 16 august 2011). Analizat din această perspectivă, textul art. 3 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 136/2020, astfel cum a fost modificat prin legea aflată pe rolul Curții Constituționale, care reglementează doar transferul aceleiași sume de bani dintr-un buget în altul, este clar și nu se pune problema clarității și previzibilității sale.

(3) Cu privire la pretinsa încălcare a art. 111 alin. (1) și a art. 138 alin. (5) coroborate cu art. 147 alin. (4) din Constituție

30. Se arată că nu este obligatoriu ca Parlamentul să prevadă expres sursa de finanțare a cheltuielilor bugetare aprobate de acesta. Lipsa precizării exprese a sursei de finanțare nu presupune implicit inexistența sursei de finanțare. Curtea Constituțională s-a pronunțat într-o astfel de spetă și a decis că aprecierea caracterului suficient al resurselor financiare nu își are temeiul în art. 138 alin. (5) din Constituție, fiind o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern.

31. Pentru aceste considerente, se solicită respingerea obiecției de neconstituționalitate ca neîntemeiată.

32. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis punctul său de vedere cu Adresa înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 7.039 din 10 noiembrie 2020, prin care apreciază că motivele invocate în sesizare nu sunt întemeiate. În susținerea acestui punct de vedere sunt dezvoltate următoarele argumente:

(1) Cu privire la pretinsa încălcare a art. 1 alin. (5) din Constituție, constând în nerespectarea prevederilor art. 53 alin. (2) lit. f) din Legea nr. 69/2010 referitor la rolul și atribuțiile Consiliului fiscal, precum și a dispozițiilor din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010

33. Prezentând mai întâi reglementarea adoptată, se arată că Ministerul Finanțelor Publice a trimis Consiliului fiscal, prin Adresa nr. 474.594/13.08.2020, Nota de fundamentare și proiectul Ordonanței de urgență a Guvernului pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020, solicitând, în temeiul art. 53 alin. (2) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, opinia Consiliului fiscal cu privire la aceasta. Documentația a fost înaintată în data de 13 august 2020 la ora 23,33, iar ordonanța a fost emisă în ședința Guvernului din 14 august 2020. Având în vedere timpul extrem de scurt pe care îl avea Consiliul fiscal pentru analiza documentelor și elaborarea opiniei solicitate, dar și lipsa unor informații strict necesare evaluării rectificării bugetare, Consiliul fiscal nu a putut elabora decât o opinie preliminară cu privire la proiectul celei de-a doua rectificări a bugetului general consolidat pe anul 2020.

34. Se apreciază însă că lipsa avizului acestui organ consultativ nu poate constitui un motiv de neconstituționalitate a legii, sens în care se invocă jurisprudența Curții Constituționale referitoare la avizarea actelor normative în procesul legislativ de către diferite instituții (Decizia nr. 140 din 13 martie 2019, paragrafele 78—83, Decizia nr. 354 din 24 septembrie 2013 sau Decizia nr. 83 din 15 ianuarie 2009). Referitor la caracterul obligatoriu al solicitării și prezentării unor avize se arată că, așa cum a statuat Curtea, „nu se poate face nicio comparație între avizul Consiliului Economic și Social și opinia Consiliului fiscal, întrucât, pe de o parte, Consiliul fiscal nu este o autoritate publică de rang constituțional, spre deosebire de Consiliul Economic și Social, iar, pe de altă parte, legea nu reglementează caracterul obligatoriu al solicitării opiniei, spre deosebire de avizul Consiliului Economic și Social, care este consultat în mod obligatoriu în domeniile sale de competență” (Decizia nr. 127 din 6 martie 2019). Se mai arată că în această jurisprudență Curtea Constituțională a precizat și că avizele a căror consacrare este de rang legal, și nu constituțional, capătă relevanță constituțională prin prisma art. 1 alin. (5) din Constituția României, republicată, în măsura în care ele contribuie la realizarea unei legislații de calitate pentru respectarea principiului securității juridice. Nu se poate face nicio comparație între avizul Consiliului Economic și Social și opinia Consiliului fiscal, întrucât, pe de o parte, Consiliul fiscal nu este o autoritate publică de rang constituțional, spre deosebire de Consiliul Economic și Social (a se vedea art. 141 din Constituție), iar, pe de altă parte, legea nu reglementează caracterul obligatoriu al solicitării opiniei, spre deosebire de avizul Consiliului Economic și Social, care este consultat în mod obligatoriu în domeniile sale de competență [a se vedea art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 740 din 2 octombrie

2015]. Ca urmare, se apreciază că legea criticată a fost adoptată cu respectarea prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituția României, republicată.

(2) Cu privire la pretinsa încălcare a dispozițiilor art. 1 alin. (3) și (5), precum și ale art. 115 alin. (8) din Constituția României, republicată

35. Se apreciază că și acest motiv de neconstituționalitate este neîntemeiat, arătându-se că din compararea textelor din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 51/2020 pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020, aprobată fără modificări și completări prin Legea nr. 116/2020, cu cel din prezenta lege, rezultă că acestea sunt identice. Diferă doar sumele, în sensul că ceea ce se diminuează la venit se suplimentează de la bugetul de stat. Ambele modificări au fost adoptate în contextul necesității luării unor măsuri urgente, în domeniul social-economic, pentru diminuarea efectelor negative asupra economiei cauzate de măsurile adoptate pentru limitarea infectării cu coronavirusul SARS-CoV-2 în rândul populației. Textul supus controlului constituțional este cât se poate de clar. Afirmatia potrivit căreia nu s-ar înțelege cum se modifică bugetul, dacă acesta s-a modificat prin aplicarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 136/2020, operându-se deja diminuarea potrivit acesteia, și că s-ar mai diminua încă o dată cu suma prevăzută prin legea de aprobare este nefondată. Prin legea de aprobare se modifică textul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 136/2020. Prin urmare, bugetul asigurărilor sociale de stat se va diminua o singură dată cu suma de 427.076 mii lei. Invocându-se considerente dezvoltate de Curtea Constituțională prin decizii în care a statuat asupra exigentelor de claritate și previzibilitate a legii, se arată că planificarea bugetului statului și concretizarea măsurilor financiare și bugetare ale statului în plan legislativ sunt aspecte ce nu privesc controlul de constituționalitate exercitat de Curtea Constituțională, în caz contrar realizându-se o ingerință a acestei instanțe în atribuțiile puterilor legislative și executive ale statului, ceea ce ar contraveni principiului separației și echilibrului puterilor în stat, consfințit de prevederile art. 1 alin. (4) din Constituție.

36. În ceea ce privește încălcarea prevederilor art. 115 alin. (8) din Constituția României, republicată, se apreciază că nu poate fi reținută. Potrivit prevederilor art. 115 alin. (8) din Constituția României, numai dacă prin aprobarea ordonanței cu modificări urmează să se schimbe ordinea juridică creată în momentul aplicării, se impun măsuri legislative cu privire la efectele juridice din perioada aplicării. Această chestiune ține eminent de regulile aplicării legilor în timp și depinde de succesiunea de reglementări concret petrecute. Or, nu se menționează în ce constă încălcarea prevederilor constituționale, astfel încât acest motiv de critică nu poate fi luat în considerare.

(3) Cu privire la pretinsa încălcare a dispozițiilor art. 111 alin. (1) și ale art. 138 alin. (5) din Constituție

37. Se arată că, potrivit jurisprudenței sale, Curtea Constituțională nu are competența să se pronunțe cu privire la caracterul suficient al resurselor financiare. Aceasta are doar competența de a verifica, prin raportare la art. 138 alin. (5) din Constituție, dacă pentru realizarea cheltuielii bugetare a fost indicată sursa de finanțare. Textul constituțional se referă la caracterul obiectiv și efectiv al sursei de finanțare și operează cu elemente de certitudine și previzibilitate bugetară. Art. 138 alin. (5) din Constituție nu se referă la existența *in concreto* a unor resurse financiare suficiente la momentul adoptării legii, ci la faptul ca acea cheltuială să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar. Aprecierea caracterului suficient al resurselor financiare nu își are temeiul în art. 138 alin. (5) din Constituție, fiind o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern. Dacă Guvernul nu are resurse financiare suficiente, acesta poate să propună modificările necesare pentru asigurarea lor, în virtutea dreptului său de inițiativă legislativă.

38. Se mai arată că prin amendamentul în Parlament în cursul procedurii legislative a aprobării Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 136/2020 s-au adus următoarele modificări: s-a eliminat din cuprinsul acestui articol diminuarea veniturilor cu suma de 6.395.939 mii lei, componentă ce trebuia asigurată din subvenție de la bugetul de stat; s-a păstrat diminuarea veniturilor cu suma de 427.076 mii lei, subvenția de la bugetul de stat majorându-se cu aceeași sumă. Având în vedere că modificarea a constat în menținerea parțială a alineatului din ordonanță, era inutil să se solicite fișa fiscală Guvernului care este chiar emitentul ordonanței. Mai mult, este vorba despre rectificarea bugetară și despre bugetul de stat și cel al asigurărilor sociale de stat pentru anul 2020, Guvernul fiind autoritatea care are atributul emiterii bugetului. Se menționează, totodată, că la ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, Comisia pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital a Senatului și Comisia pentru buget, finanțe și bănci a Camerei Deputaților, la dezbaterile pe fond a proiectului de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 136/2020 pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020, a participat un secretar de stat în cadrul Ministerului Muncii și Protecției Sociale. Prin Decizia nr. 515 din 24 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.195 din 14 decembrie 2004, Curtea Constituțională a României a statuat că participarea reprezentantului Guvernului la dezbateri în cadrul comisiei de specialitate și acordul exprimat, fără echivoc, față de amendamentele adoptate sunt de natură să angajeze Guvernul și să acopere cerința prevăzută de art. 111 alin. (1) teza finală din Constituție.

39. În concluzie, se solicită Curții Constituționale să respingă sesizarea de neconstituționalitate formulată de Guvernul României.

40. **Avocatul Poporului** nu a comunicat punctul său de vedere.

CURTEA,

examinând sesizarea de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Senatului și președintelui Camerei Deputaților, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

41. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție, precum și ale art. 1, 10, 15 și 18 din Legea nr. 47/1992, să soluționeze sesizarea de neconstituționalitate.

42. Astfel, sesizarea a fost formulată de Guvern, autoritate aflată între titularii dreptului de sesizare a Curții Constituționale cu obiecții de neconstituționalitate, în conformitate cu prevederile art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție. Obiectul sesizării se încadrează în competența Curții, stabilită de textul mai sus menționat, acesta vizând Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 136/2020 pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020, adoptată de Parlament, dar nepromulgată. În ceea ce privește termenul de sesizare, se constată că, potrivit fișei legislative, legea criticată a fost adoptată în ședința comună a celor două Camere ale Parlamentului în data de 22 septembrie 2020. În aceeași dată, legea a fost depusă la secretarul general, pentru exercitarea dreptului de sesizare a Curții Constituționale, iar în data de 24 septembrie 2020 a fost trimisă la promulgare. Sesizarea de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 13 octombrie 2020, așadar, cu respectarea termenului stabilit de art. 77 alin. (1) din Constituție.

43. Prevederile constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cuprinse în art. 1 alin. (3) și (5) și în art. 115 alin. (8) din Constituție, cu referire la cerințele de calitate a legii și principiul securității juridice, precum și în art. 111 alin. (1) și art. 138 alin. (5) coroborate cu art. 147 alin. (4)

din Constituție, cu referire la obligația de solicitare de la Guvern și, respectiv, de întocmire a fișei financiare.

44. **Examinând motivele de neconstituționalitate invocate, Curtea reține următoarele:**

(1) Susținerea privind încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție, prin nerespectarea art. 53 alin. (2) lit. f) din Legea nr. 69/2010 referitor la rolul și atribuțiile Consiliului fiscal, precum și, în ansamblu, a dispozițiilor imperative din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010

45. Motivele dezvoltate la acest punct vizează, în esență, lipsa solicitării opiniei de specialitate a Consiliului fiscal. Or, sub acest aspect, în raport cu critici similare vizând adoptarea Legii bugetului de stat pe 2019, unde s-a realizat și o comparație între regimul avizării actelor normative de către autorități de rang constituțional și, respectiv, de rang infraconstituțional, Curtea Constituțională a reținut că „nu se poate face nicio comparație între avizul Consiliului Economic și Social și opinia Consiliului fiscal, întrucât, pe de o parte, Consiliul fiscal nu este o autoritate publică de rang constituțional, spre deosebire de Consiliul Economic și Social (a se vedea art. 141 din Constituție), iar, pe de altă parte, legea nu reglementează caracterul obligatoriu al solicitării opiniei, spre deosebire de avizul Consiliului Economic și Social, care este consultat în mod obligatoriu în domeniile sale de competență [a se vedea art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 740 din 2 octombrie 2015].” (Decizia nr. 127 din 6 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 189 din 8 martie 2019, paragraful 80)

46. În prezenta cauză este în discuție o reglementare având ca obiect rectificarea bugetară, astfel încât, pentru aceleași considerente, aplicabile *mutatis mutandis*, nu se poate reține neconstituționalitatea acesteia ca urmare a nesolicitării opiniei Consiliului fiscal. De altfel, atât în cuprinsul sesizării, cât și în punctele de vedere formulate în cauză se învederează faptul că, la solicitarea Ministerului Finanțelor Publice, Consiliul fiscal a emis în data de 14 august 2020 o opinie cu privire la proiectul celei de-a doua rectificări a bugetului general consolidat pe anul 2020, opinia exprimată de acest organism fiind atașată fișei actului normativ adoptat de Parlament. Ca urmare, sunt neîntemeiate criticile cu raportare la art. 1 alin. (5) din Constituție, care consacră principiul legalității și, implicit, exigențele pe care trebuie să le îndeplinească legea sub aspectul solicitării obligatorii a avizelor prevăzute în procedura legislativă.

(2) Susținerea privind încălcarea prevederilor art. 1 alin. (3) și (5), precum și ale art. 115 alin. (8) din Constituție, prin ignorarea exigențelor de previzibilitate ale legii, a perspectivelor evoluției situației bugetului general consolidat și economiei generale, cu consecința afectării principiului securității juridice

47. Întrucât criticile formulate la acest punct pun în discuție unele elemente ce privesc succesiunea în timp a actelor normative în materie, Curtea va evidenția, în esență, această succesiune și evoluția soluției legislative criticată în prezenta cauză (stabilirea bugetului asigurărilor sociale de stat aferent sistemului public de pensii), urmând să examineze apoi, în mod punctual, fiecare dintre critici.

48. Astfel, Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020 nr. 6/2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 3 din 6 ianuarie 2020, prevedea în art. 3 alin. (1) următoarele: „*Bugetul asigurărilor sociale de stat aferent sistemului public de pensii se stabilește la venituri în sumă de 87.327.121 mii lei, iar la cheltuieli în sumă de 87.327.121 mii lei atât la credite de angajament, cât și la credite bugetare.*”

49. Prin art. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 51/2020 pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 323 din 17 aprilie 2020, s-a stabilit că „*Bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetul asigurărilor pentru șomaj*

pe anul 2020, aprobate prin Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020 nr. 6/2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 3 din 6 ianuarie 2020, se modifică și se completează potrivit prevederilor prezentei ordonanțe de urgență.", art. 3 alin. (1) căpătând următorul conținut: „*Bugetul asigurărilor sociale de stat aferent sistemului public de pensii pe anul 2020 se diminuează la venituri cu suma de 6.042.376 mii lei, subvenția acordată de la bugetul de stat majorându-se cu aceeași sumă.*”

50. Prin art. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 136/2020 pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 752 din 18 august 2020, s-a stabilit că „*Bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetul asigurărilor pentru șomaj pe anul 2020, aprobate prin Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020 nr. 6/2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 3 din 6 ianuarie 2020, se modifică și se completează potrivit prevederilor prezentei ordonanțe de urgență.*”, art. 3 alin. (1) căpătând următorul conținut: „*Bugetul asigurărilor sociale de stat aferent sistemului public de pensii pe anul 2020 se diminuează la venituri cu suma de 6.823.015 mii lei prin diminuarea veniturilor curente cu suma de 427.076 mii lei și a subvenției acordate de la bugetul de stat cu suma de 6.395.939 mii lei, iar la cheltuieli se diminuează atât la credite de angajament, cât și la credite bugetare cu suma de 6.823.015 mii lei.*”

51. Prin Legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 136/2020, având un articol unic, art. 3 alin. (1) menționat a căpătând următorul conținut: „*Bugetul asigurărilor sociale de stat aferent sistemului public de pensii pe anul 2020 se diminuează la venituri cu suma de 427.076 mii lei, subvenția acordată de la bugetul de stat majorându-se cu aceeași sumă.*” Această lege și redactare sunt criticate, în esență, întrucât amendamentele propuse și adoptate nu sunt însoțite și de justificări, sens în care nu se pot cunoaște rațiunile care au stat la baza intenției legiuitorului primar de a mări unele sume, în unele cazuri chiar de a le dubla, în raport cu cele adoptate de către Guvern. Se critică, de asemenea, lipsa de claritate și lipsa corelării cu Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 135/2020 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2020, modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri bugetare.

52. Examinând aceste critici astfel cum au fost dezvoltate în sesizare, Curtea constată că în Raportul comun al Comisiei pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital din Senat și al Comisiei pentru buget, finanțe și bănci din Camera Deputaților asupra proiectului de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 136/2020 pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020 s-a consemnat motivarea amendamentului propus în privința art. 3 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 136/2020 pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020, în sensul că „*este necesară menținerea subvenției de la bugetul de stat pentru asigurarea respectării prevederilor Legii nr. 127/2019 și acoperirea suplimentară a diminuării veniturilor curente la BASS*”. Practic, prin amendamentul propus și aprobat, suma de 427.076 mii lei corespunzătoare diminuării, la venituri, a bugetului asigurărilor sociale de stat aferent sistemului public de pensii pe anul 2020 este acoperită prin subvenția de la bugetul de stat, stabilită în același cuantum de 427.076 mii, sens în care este și motivarea amendamentului. De altfel, din modul de redactare a criticilor — care se referă la mai multe amendamente și elemente de modificare a bugetului — ar părea că această critică este una generală, care privește deopotrivă Legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 135/2020 și, respectiv, Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 136/2020, or numai aceasta din urmă reglementare formează obiectul prezentului dosar.

53. Astfel fiind, nu poate fi reținută nici lipsa de claritate a dispozițiilor art. 3 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 136/2020, astfel cum au fost modificate prin legea de aprobare. Este foarte clară atât redactarea acestora, cât și intenția legiuitorului de a menține subvenția existentă de la bugetul de stat pentru bugetul asigurărilor sociale de stat aferent sistemului public de pensii pe anul 2020, precum și de a o majora pentru viitor cu suma de 427.076 mii lei, în mod corespunzător diminuării, la venituri, a bugetului asigurărilor sociale de stat aferent sistemului public de pensii pe anul 2020. De altfel, textul are exact redactarea de principiu din precedentă ordonanță de urgență a Guvernului cu același obiect, respectiv Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 51/2020 pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020, precitată.

54. Cât privește, în sine, succesiunea acestor acte normative (ordonanță de urgență a Guvernului, lege de aprobare) și efectele pe care le produc, constituie probleme de interpretare și aplicare a legii, ce excedează controlului realizat de Curtea Constituțională. Tot astfel, excedează controlului de constituționalitate realizarea corelării soluțiilor legislative consacrate de diverse proiecte de acte normative existente la un moment dat în Parlament, întrucât controlul de constituționalitate se realizează în mod secvențial, cu referire la un anumit obiect și în limitele sesizării, neavând semnificația unei evaluări de ansamblu a activității/politicii legiuitorului la un moment dat.

55. Din această perspectivă nu pot fi reținute nici criticile formulate în raport cu art. 115 alin. (8) din Constituție. Din lectura textului constituțional menționat, invocat de autorul sesizării, se observă că legiuitorul constituant a stabilit obligația Parlamentului de a reglementa prin legea de aprobare a ordonanței/ordonanței de urgență efectele produse pe perioada de aplicare a acesteia, însă numai „dacă este cazul”. Or, în prezenta cauză, este vorba de succesiunea a două acte normative care stabilesc structuri diferite (venituri/cheltuieli) ale bugetului asigurărilor sociale de stat aferent sistemului public de pensii pe anul 2020, implicațiile în planul modificărilor bugetare efective fiind de natură eminentă tehnică și de detaliu.

(3) Susținerea privind încălcarea prevederilor art. 111 alin. (1) și ale art. 138 alin. (5) coroborate cu art. 147 alin. (4) din Constituție

56. La acest punct al sesizării se invocă lipsa solicitării de către Parlament a fișei financiare și a întocmirii acesteia, în consecință, de către Guvern, sens în care este menționată o consistentă jurisprudență a Curții Constituționale despre care se susține că ar fi aplicabilă și în prezenta cauză.

57. Curtea reține că, potrivit dispozițiilor 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*”, iar, potrivit tezei a doua a aceluiași articol, „*în cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie*”. De asemenea, potrivit art. 138 alin. (5) din Constituție, „*Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare*”. Normele constituționale sunt dezvoltate prin prevederile art. 15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice și prin art. 15 alin. (1) lit. a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, care stabilesc că în cazul propunerilor de introducere a unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii au obligația să prezinte fișa financiară, care trebuie să cuprindă schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani; estimări privind eșalonarea 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.

58. Potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, normele constituționale citate stabilesc, pe de o parte, obligația Guvernului și a celorlalte organe ale administrației publice de a prezenta informațiile și documentele necesare actului legiferării și, pe de altă parte, modalitatea de obținere a acestor informații, respectiv la cererea Camerei Deputaților, a Senatului sau a comisiilor parlamentare, prin intermediul președinților acestora. Din aceste dispoziții rezultă că legiuitorul constituant a dorit să consacre garanția constituțională a colaborării dintre Parlament și Guvern în procesul de legiferare, instituind obligații reciproce în sarcina celor două autorități publice (a se vedea Decizia nr. 515 din 24 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.195 din 14 decembrie 2004, citată în jurisprudența recentă, de exemplu Decizia nr. 331 din 21 mai 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 493 din 18 iunie 2019). 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). Tot astfel, Curtea a mai reținut că art. 138 alin. (5) din Constituție impune stabilirea concomitentă atât a alocației bugetare, ce are semnificația unei cheltuieli, cât și a sursei de finanțare, ce are semnificația venitului necesar pentru suportarea ei, spre a evita consecințele negative, pe plan economic și social, ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire (a se vedea Decizia nr. 36 din 2 aprilie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 75 din 11 aprilie 1996, Decizia nr. 56 din 5 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 199 din 12 martie 2020, paragraful 64).

59. Curtea observă însă că, în cauză, controlul de constituționalitate are ca obiect o lege de aprobare a unei

ordonanțe de urgență de rectificare a bugetului asigurărilor sociale de stat, ipoteză specifică, ce impune o aplicare corespunzătoare a considerentelor deciziilor Curții Constituționale în materie. Astfel, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 136/2020 supusă aprobării prin lege și motivarea acesteia oferă informațiile necesare fundamentării deciziei Parlamentului, context în care eventuala obligare a acestuia din urmă de a solicita o altă informare de la Guvern apare ca un act pur formal, fără nicio finalitate. Cât privește sursa de finanțare, aceasta este precizată în corelație cu amendamentul propus și adoptat în Parlament, menționându-se în mod expres: „sursa de finanțare: Bugetul Ministerului Finanțelor Publice — Acțiuni Generale”. Or, art. 138 alin. (5) din Constituție nu se referă la existența *in concreto* a unor resurse financiare suficiente la momentul adoptării legii, ci la faptul că acea cheltuială să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar.

60. Potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, aprecierea caracterului suficient al resurselor financiare nu își are temeiul în art. 138 alin. (5) din Constituție, fiind o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern. Dacă Guvernul nu are resurse financiare suficiente, poate să propună modificările necesare pentru asigurarea lor, în virtutea dreptului său de inițiativă legislativă [a se vedea Decizia nr. 47 din 15 septembrie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 233 din 28 septembrie 1993, Decizia nr. 64 din 16 noiembrie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 310 din 28 decembrie 1993, sau Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 160 din 2 martie 2016, paragraful 56, Decizia nr. 593 din 15 iulie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 645 din 22 iulie 2020, paragraful 52]. Astfel fiind, sunt neîntemeiate și criticile formulate în raport cu prevederile art. 111 alin. (1) și ale art. 138 alin. (5) coroborate cu art. 147 alin. (4) din Constituție.

61. Curtea subliniază în final că, deși parte dintre critici au o redactare generală, în sensul că se referă și la un alt act normativ, ce formează obiectul altei sesizări adresate Curții Constituționale, legea criticată în prezenta cauză reglementează exclusiv măsuri de ordin tehnic, iar nu creșterea sau diminuarea punctului de pensie, această problematică nefăcând obiectul acestei sesizări.

62. 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 Guvernul României și constată că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 136/2020 pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020 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 13 ianuarie 2021.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE
prof. univ. dr. **VALER DORNEANU**

Prim-magistrat-asistent,
Marieta Safta