



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

SENAT  
PRESEDINTE  
Nr. I. 1843  
Data 14.10.2020

*Palatul Parlamentului*

*Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România*

*Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80*

*Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: [pres@ccr.ro](mailto:pres@ccr.ro)*

**Dosar nr.1729A/2020**

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ**

**NR. 6271 / 14 OCT 2020**

**Domnului**

**Robert-Marius CAZANCIUC**  
**Vicepreședinte al Senatului**

1579/15.10.2020

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Guvernul României, referitoare la neconstituționalitatea Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.136/2020 pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 12 noiembrie 2020 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail [ccr-pdv@ccr.ro](mailto:ccr-pdv@ccr.ro)), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 25 noiembrie 2020.

Vă asigurăm, domnule Vicepreședinte, de deplina noastră considerație.

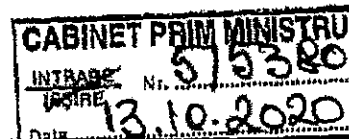
Președinte,

Prof.univ.dr. **VAȘER DOBNEANU**



**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

Dosar nr. 1429A/2020



**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ**  
NR. 6198 / 13 OCT 2020

*Guvernul României*

*București*

*Prim-ministru*

**Domnului Președinte al Curții Constituționale a României**

**Prof. univ. dr. Valer Dorneanu**

În temeiul art.146 lit. a) din Constituția României, republicată, și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **Guvernul României formulează prezenta sesizare în vederea exercitării controlului prealabil de constituționalitate privind Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.136/2020 pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020, Pl-x nr.492/2020, învederând următoarele aspecte de neconstituționalitate:**

**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, cât și, în ansamblu, a dispozițiilor imperative din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010.**

Potrivit art.53 alin.(2) lit.f) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, Consiliul Fiscal are atribuția de pregătire a estimărilor și de emitere de 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.

Conform fișei referitoare la parcursul legislativ al legilor 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. Pe cale de 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.**

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.**

Opinia Consiliului Fiscal 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.”*

Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010 a fost adoptată de Parlament cu rolul de a întări disciplina fiscală și de a contribui la îmbunătățirea programării bugetare. Elementul central al Legii responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicate, îl reprezintă principiul omonim care 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 că,*

*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 - autoritate independentă înființată în baza Legii responsabilității fiscal-bugetare, 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. Obiectivul major al Consiliului Fiscal este de a contribui la crearea și consolidarea unei culturi a responsabilității fiscal-bugetare în România, inclusiv prin creșterea gradului de conștientizare la nivelul publicului a consecințelor asupra sustenabilității pe termen mediu și lung a unor decizii de politică fiscal-bugetară.

Această autoritate independentă este compusă din 5 membri cu experiență în domeniul politicilor macroeconomice și bugetare, numiți de Parlament dintre persoane nominalizate de Academia Română, Banca Națională, Academia de Studii Economice București, Institutul Bancar Român și Asociația Română a Băncilor, cu rolul de a consilia autoritățile în vederea asigurării unui buget sănătos, de a sprijini activitatea Guvernului și a Parlamentului în cadrul procesului de elaborare și derulare a politicilor fiscal-bugetare, pentru a asigura calitatea prognozelor macroeconomice care stau la baza proiecțiilor bugetare și a politicilor fiscal-bugetare pe termen mediu și lung.

Totodată, potrivit aceleiași legi a responsabilității fiscal- bugetare, Consiliul Fiscal trebuie să ofere o opinie independentă despre cât este de sustenabilă politica fiscală și bugetară pe termen mediu și lung.

A ignora opinia acestui organism autonom și, mai grav, a nu solicita opinia acestei autorități, așa cum a procedat Parlamentul în privința legilor în discuție, specializată în domeniul politicilor macroeconomice și bugetare, asupra impactului financiar al amendamentelor introduse pe parcursul dezbaterilor parlamentare și a

conformității acestora cu regulile fiscale, așa cum prevăd dispozițiile art.53 alin.(2) lit.f) teza finală din Legea nr.69/2010, opinie necesară pentru o lege atât de importantă, cum este legea privind rectificarea bugetului de asigurări sociale de stat, **reprezintă o încălcare gravă a prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție, conform căroră „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”.**

În ceea ce privește încălcarea Legii responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, în urma analizei formei în care Parlamentul a modificat cantitativ, dar mai ales calitativ ordonanțele de urgență ale Guvernului, apreciem că devin incidente considerentele Consiliului Fiscal emise în cadrul opiniei înaintate Executivului: *„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 de a nu depăși valorile prag privind datoria publică prevăzute de Legea nr.69/2010.

Vă rugăm să constatați că dispozițiile Legii de aprobare a OUG nr.136/2020 pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020 sunt neconstituționale.

**2. Articolul unic din legea criticată - cu referire la art. 3 alin. (1) din OUG nr. 136/2020 încalcă prevederile art.1 alin.(3) și alin.(5) precum și art. 115 alin. (8) din Constituție 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.**

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a subliniat că art.1 alin.(5) din Constituție consacră principiul respectării obligatorii a legilor. Pentru a fi respectată de destinatarii săi, legea trebuie să îndeplinească anumite cerințe de precizie, claritate și previzibilitate, astfel încât acești destinatari să își poată adapta în mod corespunzător conduita.

De principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate – care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist – să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat. (Decizia nr.903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.584 din 17 august 2010; Decizia nr.743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.579 din 16 august 2011; Decizia nr.662 din 11 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.47 din 20 ianuarie 2015).

Respectarea legilor este obligatorie, însă nu se poate pretinde unui subiect de drept să respecte o lege care nu este clară, precisă și previzibilă, întrucât acesta nu își poate adapta conduita în funcție de ipoteza normativă a legii. De aceea, legiuitorul trebuie să manifeste o deosebită atenție atunci când adoptă un act normativ (Decizia

nr.1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014). O dispoziție legală trebuie să fie precisă, neechivocă, să instituie norme clare, previzibile și accesibile a căror aplicare să nu permită arbitrariul sau abuzul (Decizia nr.637 din 13 octombrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.906 din 8 decembrie 2015).

Cu privire la legea supusă analizei, Curtea Constituțională urmează 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 sume, în unele cazuri chiar de a le dubla, în raport de cele adoptate de către Guvern.

În data de 22 septembrie 2020, în ședință comună a celor două Camere, Parlamentul a adoptat Legea pentru aprobarea O.U.G. 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 OUG 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.”*

Prin OUG nr. 136/2020 se modifica și se completa 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.

Astfel, potrivit art. 3 alin. (1) din O.U.G. nr. 136/2020: *„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”.*

OUG nr. 136/2020 a fost adoptată în temeiul art. 6 din Legea nr. 500/2002, 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 OUG. 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 4953,5 mii persoane; plata drepturilor de pensie pe anul 2020, începând cu anul 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.

Analizând norma în forma sa inițială, Legea nr. 6/2020 a bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 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 credite de angajament, cât și la credite bugetare.*”

Prin Ordonanța de urgență 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 (cum ar fi necesitatea asigurării sumelor pentru plata indemnizației care se acordă, potrivit Legii nr. 19/2020 privind acordarea unor zile libere părinților pentru supravegherea copiilor, în situația închiderii temporare a unităților de învățământ, cu modificările și completările ulterioare, din Fondul de garantare pentru plata creanțelor salariale). Potrivit art. 3 alin. (1) din OUG 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 credite de angajament, cât și la credite bugetare. În data de 18 iunie 2020, Parlamentul a adoptat Legea de aprobare a OUG nr. 51/2020 fără modificări sau completări, aceasta devenind Legea nr. 116/2020, publicată în Monitorul Oficial Partea I nr. 600 din 8 iulie 2020.

Analizând norma de la art. 3 alin. (1) din O.U.G. nr. 136/2020, rezultă că bugetul asigurărilor sociale de stat aferent sistemului public de pensii pe anul 2020 s-a diminuat la venituri 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).

Ca efect al adoptării OUG nr. 136/2020 și a publicării acesteia în Monitorul Oficial, Partea I nr. 752 din 18 august 2020, bugetul asigurărilor sociale de stat aferent sistemului public de pensii pe anul 2020 s-a diminuat din nou la venituri, de această dată 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. Totodată, prin efectul adoptării și intrării în vigoare a OUG nr. 136/2020, bugetul asigurărilor sociale de stat aferent sistemului public de pensii s-a diminuat și la cheltuieli atât la credite de angajament, cât și la credite bugetare cu suma de 6.823.015 mii lei.

Astfel, în urma acestei de-a doua modificări, 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 credite de angajament, cât și la credite bugetare.

Cele două operațiuni realizate în momentul adoptării celor două ordonanțe de rectificare bugetară s-au realizat și și-au produs efectele chiar de la momentul intrării în vigoare a acestor două acte normative, efectul acestora fiind chiar cel de a ajusta proiecțiile bugetare pentru anul 2020. Cele două acte normative de rectificare au modificat legile bugetare anuale, așa cum și Legea nr. 500/2002 art. 2 pct. 32 prevede, rectificările fiind realizate în cursul anului bugetar 2020.

Așa cum am arătat, în cursul procedurii legislative, Parlamentul a modificat art. 3 alin. (1) din OUG nr. 136/2020, stabilindu-i următoarea formă: „(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 OUG nr. 135/2020 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2020, modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri bugetare.

Subliniem faptul că în data de 22 septembrie 2020, Parlamentul a adoptat atât legea criticată cât și Legea pentru aprobarea OUG 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 1 septembrie 2020 valoarea punctului de pensie era de 1.442 lei. Legea nr. 127/2019, în forma anterioară

adoptării O.U.G. 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.

Însă, prin conținutul său normativ, dispozițiile articolului unic din Legea de aprobare a OUG nr. 136/2020 reprezintă încălcări ale unor norme și principii constituționale, după cum urmează:

**În primul rând**, prin amendamentul Parlamentului se modifică art. 3 alin. (1) din O.U.G. nr. 136/2020, eliminându-se renunțarea la subvenția de 6.395.939 mii lei de la bugetul de stat, pentru plata pensiilor, ceea ce în viziunea Parlamentului, ar determina realocarea respectivei sume din bugetul de stat în bugetul asigurărilor sociale de stat, ca sumă disponibilă pentru plata majorării pensiilor.

În fapt, este neclar dacă lucru va avea loc, întrucât, efectele produse de O.U.G. 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 O.U.G. au fost de imediată executare, modificându-se capitolele aferente din bugetul asigurărilor sociale. Așa cum am arătat, 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 credite de angajament, cât și la credite bugetare.

Astfel, din conținutul normei nu rezultă cu claritate dacă amendamentul Parlamentului va avea drept efect suplimentarea veniturilor bugetului de 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 OUG nr. 135/2020.

**Mai mult, această neclaritate va genera un efect chiar opus celui dorit de Parlament.** În condițiile în care cele două ordonanțe de urgență de rectificare și-au produs efectele, efectele legii de aprobare se vor produce de la publicarea acesteia în Monitorul Oficial. Astfel, potrivit articolului unic din Legea de aprobare a OUG nr. 136/2020, *„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." 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 OUG nr. 136/2020.

În situația în care legiuitorul ar fi dorit obținerea unor cuantumuri ale veniturilor și cheltuielilor anterioare modificărilor operate de OUG 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.

Potrivit jurisprudenței constante a instanței constituționale respectarea normelor de tehnică legislativă instituite prin Legea nr. 24/2000 este obligatorie. Astfel, potrivit art. 6 alin. (1) și (4) din Legea nr. 24/2000: „(1) *Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. (...) (4) Actele normative cu impact asupra domeniilor social, economic și de mediu, asupra bugetului general consolidat sau asupra legislației în vigoare sunt elaborate pe baza unor documente de politici publice aprobate de Parlament sau de Guvern. Guvernul definește tipurile și structura documentelor de politică publică.*”

În al doilea rând, 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 O.U.G. nr. 135/2020 va intra în vigoare, ca urmare a abrogării art. 42 din O.U.G. 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. Însă, prin conținutul O.U.G. 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).

Din această perspectivă, considerăm că cele două legi sunt necorelate, Parlamentul instituind o obligație în sarcina Guvernului (prin legea de aprobare a OUG nr. 135/2020 care elimină plafonul creșterii pensiilor, revenind la creșterea cu 40%, ca urmare a majorării valorii punctului de pensie), 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 venituri, nici la cheltuieli, în bugetul asigurărilor sociale. Așadar, legea dedusă controlului de constituționalitate ridică o problemă de neclaritate și de necorelare cu Legea de aprobare a O.U.G. nr. 135/2020 (prin care se va reveni la valoarea punctului de pensie de 1775 lei), dar și cu Legea nr. 127/2019, o astfel de cheltuială nefiind integrată în bugetul asigurărilor sociale.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a sancționat necorelarea actelor normative, cu atât mai mult cu cât acestea aveau implicații asupra bugetului de stat. Spre exemplu, în *Decizia nr. 581/2016*, Curtea a constatat că dispozițiile Legii nr. pentru completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali sunt neconstituționale care introduceau o indemnizație de vârstă pentru aleșii locali sunt neconstituționale, reținând că „*prin necorelarea actelor normative de același nivel - legi -, sursa de finanțare a cheltuielii bugetare angajate a devenit incertă, nefiind una reală, din moment ce sistemul de venituri la bugetul local nu este apt să susțină plata din aceste bugete a indemnizației pentru limită de vârstă*”. În mod similar, necorelarea actelor normative în discuție fac ca intențiile legiuitorului să aibă o sursă de finanțare incertă, de natură nu doar să încalce principiul legalității, ci chiar să lipsească de efect soluții legislative în domenii importante ale vieții sociale.

Potrivit jurisprudenței Curții, corelarea legilor și tuturor actelor normative reprezintă una dintre exigențele statului de drept, prin raportare la art. 1 alin. (3) din Constituție. Astfel, „*exigențele principiului statului de drept (...) asigură supremația Constituției, corelarea legilor și tuturor actelor normative cu aceasta, existența regimului de separație a puterilor publice, care trebuie să acționeze în limitele legii, și anume în limitele unei legi ce exprimă voința generală*” (Decizia nr. 136/2016).

Într-o altă decizie, referitoare la limitele reexaminării unei legi, în urma pronunțării unei decizii de admitere a Curții Constituționale, aceasta a statuat că „*este de datoria Parlamentului să opereze, cu prilejul reexaminării legii, acele intervenții impuse cu evidență nu numai de necesitatea recorelării dispozițiilor sub aspectul normelor de tehnică legislativă, deci prin raportare la Legea nr. 24/2000, ci, în primul rând, de necesitatea conformității acelor dispoziții cu normele Constituției. Demersul legiuitorului este unul firesc, diligent, neprevăzut în mod expres de un text legal sau regulamentar, dar care urmărește respectarea art. 1 alin. (5) din Constituție, referitor la principiul general al obligativității respectării Constituției și a supremației sale și impus de principiul colaborării loiale și cu bună-credință între autoritățile publice, în exercitarea atribuțiilor acestora, derivat din normele fundamentale*”. (Decizia nr. 251/2018).

În aceeași decizie, Curtea a subliniat, prin trimitere la Decizia nr. 61/2018, par. 153, „*obligafia pe care Parlamentul o are de a corela, în procesul reexaminării, dispozițiile dintre cele două legi, pornind de la obligația punerii de acord a acelor texte din aceste acte normative în privința cărora Curtea a pronunțat soluții de admitere în cadrul controlului de constituționalitate ex ante*”.

În mod similar situației de față, dispozițiile respective nu erau intrate în vigoare, însă erau examinate de Parlament în mod simultan. Considerăm că aceste statuări sunt aplicabile mutatis mutandis și în cauza de față, Parlamentul având obligația să coreleze dispozițiile celor două legi de aprobare ale ordonanțelor de rectificare bugetară.

În consecință, prin necorelarea cu dispozițiile Legii pentru aprobarea O.U.G. 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.

Așa cum am arătat, prin aprobarea OUG 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 OUG 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 O.U.G. 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 OUG nr. 136/2020. Așa cum am arătat și în cazul cuantumului veniturilor, această formulare este una neclară care generează dificultăți de aplicare.

Nu în cele din urmă, având în vedere că Parlamentul nu a respins OUG nr. 136/2020, analizând modul de redactare a normei criticate prin raportare la conținutul normativ al articolului unic din legea criticată, constatând absența unor dispoziții tranzitorii în cuprinsul legii de aprobare, considerăm 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 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 O.U.G. 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 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.*”

Din perspectiva efectelor în timp ale actelor normative învedereăm 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, în mod evident, 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 impredictibilitate în aplicarea normei, o practică instituțională și jurisdicțională



neunitară, cu consecințe directe asupra securității raporturilor juridice și, implicit asupra unor drepturi fundamentale.

Din perspectiva argumentelor detaliate mai sus vă rugăm să constatați neconstituționalitatea legii de aprobare a OUG nr.136/2020.

**3. Legea criticată încalcă prevederile art. 111 alin. (1) și art. 138 alin. (5) coroborate cu art. 147 alin (4) din Constituție**

Astfel cum rezultă din raportul comun 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 nr. XXII/507/17.09.2020 nr. 4c-2/848/17.09.2020 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. Așadar, potrivit art. 15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice intitulat *„Limite privind micșorarea veniturilor și majorarea cheltuielilor bugetare”, stabilește că „(1) În cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative a căror aplicare atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, inițiatorii au obligația să prevadă și mijloacele necesare pentru acoperirea minusului de venituri sau creșterea cheltuielilor, în acest scop inițiatorii trebuie să elaboreze, cu sprijinul Ministerului Finanțelor Publice sau al altor instituții implicate, fișa financiară care însoțește expunerea de motive sau nota de fundamentare, după caz, și care va fi actualizată în concordanță cu eventualele modificări intervenite în proiectul de act normativ, 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 următorii 5 ani; b) eşalonarea anuală a creditelor bugetare, în cazul acţiunilor multianuale; c) propuneri realiste în vederea acoperirii majorării cheltuielilor; d) propuneri realiste în vederea acoperirii minusului de venituri.

(2) După depunerea proiectului legii bugetare anuale la Parlament pot fi aprobate acte normative 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”.

Analizând amendamentul adus de Parlament în cursul procedurii legislative de adoptare a Legii de aprobare a OUG nr. 136/2020, remarcăm faptul că acesta operează următoarele modificări asupra art. 3 alin. (1) din cuprinsul OUG nr. 136/2020:

(i) 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 OUG nr. 136/2020;

(ii) 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 acţiunilor 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”.*

Dacă în viziunea OUG nr. 136/2020, subvenția acordată de la bugetul de stat aferentă sistemului public de pensii se diminuea, 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, pentru motivele prezentate în cele ce urmează.

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 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 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.

Analizând parcursul legislativ al legii criticate, se observă faptul 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.

În ceea ce privește încălcarea dispozițiilor art. 111 alin. (1) teza a doua și art. 138 alin. (5) din Constituție, în jurisprudența sa constantă Curtea Constituțională a reținut că „în cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie”. Astfel, potrivit art. 111 alin. (1) teza întâi 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”.

Așadar, stabilind modalitățile concrete de consultare a Guvernului, legiuitorul constituant consacrat garanția constituțională a colaborării dintre Parlament și Guvern în procesul de legiferare, instituind obligații reciproce în sarcina celor două autorități publice (Decizia nr. 515/2004, Decizia nr. 58/2020). De asemenea instanța constituțională a mai statuat că în cadrul raporturilor constituționale dintre Parlament și Guvern este obligatorie solicitarea unei informări atunci când inițiativa legislativă afectează prevederile bugetului de stat. Această obligație a Parlamentului este în consonanță cu dispozițiile constituționale ale art. 138 alin. (2) care prevăd că Guvernul are competența exclusivă de a elabora proiectul bugetului de stat și de a-l supune spre aprobare Parlamentului. În temeiul acestei competențe, Parlamentul nu poate prestabilă modificarea cheltuielilor bugetare fără să ceară Guvernului o informare în acest sens. (Decizia nr. 1.056 /2007)

În jurisprudența sa, Curtea constituțională a reținut că art. 138 alin. (5) din Constituție impune stabilirea concomitentă atât a alocăției bugetare, ce are semnificația unei cheltuieli, cât și a sursei de finanțare, ce are semnificația venitului necesar pentru suportarea acesteia, spre a evita consecințele negative, pe plan economic și social, ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire (Decizia nr. 36/1996, Decizia nr. 591/2020). Așadar, orice cheltuială trebuie să fie previzionată

în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar. Prin decizia nr. 22/2016, Curtea Constituțională a reținut că, întrucât „nu are competența să se pronunțe cu privire la caracterul suficient al resurselor financiare, rezultă că aceasta are doar competența de a verifica, prin raportare la art. 138 alin. (5) din Constituție, dacă pentru realizarea cheltuielii bugetare a fost indicată sursa de finanțare”. Or, această verificare se poate realiza doar prin raportare la prevederile legale cuprinse în art. 15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice și în art. 15 alin. (1) lit. a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, care stabilesc obligația de întocmire a fișei financiare și care îi conferă acesteia un caracter complex, dat de efectele financiare asupra bugetului general consolidat. Aceasta trebuie să cuprindă, potrivit legii, schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani; estimări privind eşalonarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor; măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar.

Totodată, Curtea Constituțională a mai reținut că atunci când dispozițiile legale preconizate, ce generează impact financiar asupra bugetului de stat, sunt rezultatul unor amendamente admise în cadrul procedurii legislative, prima Cameră sesizată sau Camera decizională, după caz, are obligația de a solicita fișa financiară. Prin urmare, atunci când o inițiativă legislativă are implicații bugetare, Guvernul trebuie să prezinte atât punctul de vedere, cât și fișa financiară (Decizia nr. 764/2016).

În ceea ce privește efectele omisiunii Parlamentului de a solicita fișa financiară, Curtea Constituțională a statuat că: „în lipsa unei fișe financiare reactualizate la momentul adoptării legii conform art. 15 alin. (3) din Legea nr. 500/2002, [...] și în lipsa unui dialog real între Guvern și Parlament [...], nu se poate trage decât concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală”. (Decizia nr. 22 / 2016, Decizia nr. 593/2016)

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că dispozițiile art. 135 alin. (2) lit. b) din Constituție, potrivit cărora statul are obligația să asigure protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară, se traduc prin obligația constituțională a statului de a veghea la protejarea intereselor sus-menționate în vederea asigurării stabilității sale economice și financiare. În continuare, Curtea a statuat că drepturile fundamentale consacrate prin Constituție nu au o existență abstractă, ele exercitându-se în corelare și coroborare cu celelalte prevederi constituționale. Această interdependență funcțională determină atât cadrul în care aceste drepturi se exercită, cât și conținutul material concret al acestora. A nu lua în considerare prevederile art. 135 alin. (2) lit. b) din Constituție ar echivala cu convertirea unor drepturi esențialmente normative de natură constituțională în concepte filosofice abstracte. Prin urmare, drepturile fundamentale sunt influențate de principiile de bază care călăuzesc însăși existența statului, iar conținutul lor normativ ține cont de această situație. (Decizia nr. 1.533/2011, Decizia nr. 271/2013)

Dacă rațiunea pe care OUG 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. Astfel, instanța constituțională a reținut că: *„Legiuitorul este abilitat din punct de vedere constituțional să redimensioneze bugetele alocate instituțiilor și autorităților publice prin legea bugetului de stat atunci când condițiile economice și financiare se înrăutățesc sau, din contră, se îmbunătățesc. Desigur, asemenea rectificări ale bugetului de stat sunt determinate în mod obiectiv de modificarea prognozelor cu privire la realizarea veniturilor și cheltuielilor la bugetul de stat. Astfel, Curtea constată că numai în aceste condiții Parlamentul are legitimitatea constituțională*

*să modifice alocațiile bugetare prevăzute inițial prin legea privind bugetul de stat” (Decizia nr. 787/2009).*

În cauza de față, comisiile celor două Camere ale Parlamentului au omis să solicite fișa financiară și informarea Guvernului.

În jurisprudența sa, în mod constant Curtea Constituțională a statuat, obligația indicării sursei de finanțare pentru aprobarea cheltuielilor bugetare, prevăzută de art. 138 alin. (5) din Constituție. Acest aspect este unul distinct de cel al lipsei fondurilor pentru susținerea finanțării din punct de vedere bugetar. Art. 138 alin. (5) din Constituție impune stabilirea concomitentă atât a alocației bugetare, ce are semnificația unei cheltuieli, cât și a sursei de finanțare, ce are semnificația venitului necesar pentru suportarea acesteia, spre a evita consecințele negative, pe plan economic și social, ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire. Art. 138 alin. (5) din Constituție nu se referă la existența în 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 (Decizia nr. 591/2020, par. 86 și Decizia nr. 36/1996).

Prin Decizia nr. 22/2016, par. 58 și Decizia nr. 591/2020, par. 86, Curtea a reținut că, întrucât nu are competența să se pronunțe cu privire la caracterul suficient al resurselor financiare, rezultă că are doar competența de a verifica dacă pentru realizarea cheltuielii bugetare a fost indicată sursa de finanțare. Or, această verificare se poate realiza doar prin raportare la prevederile legale cuprinse în art. 15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice și în art. 15 alin. (1) lit. a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, care stabilesc obligația de întocmire a fișei financiare și care îi conferă acesteia un caracter complex, dat de efectele financiare asupra bugetului general consolidat. Aceasta trebuie să cuprindă, potrivit legii, schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani; estimări privind eşalonarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la

majorarea cheltuielilor; măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar.

Totodată, prin Decizia nr. 58/2020, Decizia nr. 591/2020, par. 86 și Decizia nr. 764/2016, Curtea a reținut că atâta vreme cât dispozițiile legale generează impact financiar asupra bugetului de stat, obligația solicitării fișei financiare incumbă tuturor inițiatorilor, în temeiul art. 15 alin. (1) lit. a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, iar dacă acestea sunt rezultatul unor amendamente admise în cadrul procedurii legislative, prima Cameră sesizată sau Camera decizională, după caz, are obligația de a solicita fișa financiară .

La par. 55 al Deciziei nr. 58/2020 și par. 86 și Decizia nr. 591/2020, Curtea a reamintit faptul că nu deputatul sau senatorul trebuie să întocmească fișa financiară, ci Guvernul, art. 15 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 stabilind expres că, *"În cazul propunerilor legislative, Guvernul va transmite Camerei Deputaților sau Senatului, după caz, fișa financiară prevăzută la alin. (1), în termen de 45 de zile de la data primirii solicitării"*.

Prin Decizia nr. 591/2020, par 86, Curtea a statuat că pentru a respecta procedura constituțională de adoptare a unui act normativ care implică o cheltuială bugetară, respectiv art. 138 alin. (5) din Constituție, este suficient ca inițiatorii actului normativ să facă dovada că, în temeiul dispozițiilor legale, anterior menționate, au solicitat Guvernului fișa financiară. Netransmiterea fișei financiare în termenul legal de către autoritatea publică căreia îi incumbă obligația de a întocmi acest document nu poate constitui un impediment în continuarea procedurii de legiferare.

De asemenea, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a mai reținut că un alt aspect vizează faptul că *„fișa financiară prevăzută de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 nu trebuie confundată cu punctul de vedere emis de Guvern conform art. 11 lit. b<sup>1</sup>) din Legea nr. 90/2001, punct de vedere emis ca urmare a solicitării formulate în temeiul art. 111 alin. (1) din Constituție, cele două documente generate de Guvern având un regim juridic și, implicit, finalități diferite (Decizia nr. 58/2020, par. 56, Decizia nr. 591/2020, par. 87).*



Prin urmare, atunci când o propunere legislativă are implicații bugetare, Guvernul trebuie să prezinte ambele documente menționate, așadar atât punctul de vedere, cât și fișa financiară" (par. 87 al Deciziei nr. 591/2020 și Decizia nr. 767/2016, par. 60).

În par. 89 din Decizia nr. 591/2020, Curtea a arătat că *„neîndeplinirea obligației solicitării fișei financiare conduce, în mod firesc, la concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare generală și lipsită de un caracter obiectiv și real, astfel că au fost încălcate prevederile constituționale cuprinse în art. 138 alin. (5) referitoare la stabilirea sursei de finanțare. Însă, întrucât cheltuielile preconizate prin textele de lege criticate grevează asupra bugetului de stat, adoptarea lor ar fi fost posibilă doar după stabilirea sursei de finanțare în condițiile Legii fundamentale și după solicitarea fișei financiare de la Guvern. Neîndeplinirea obligației inițiatorilor legii de a solicita Guvernului fișa financiară, conform art. 138 alin. (5) din Constituție coroborat cu art. 15 alin. (2) din Legea nr. 500/2002, conduce la concluzia că între Parlament și Guvern nu a existat un dialog real cu prilejul adoptării legii supuse controlului, iar Parlamentul a decis asupra majorării unor cheltuieli bugetare întemeindu-se pe o sursă de finanțare lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, ceea ce contravine dispozițiilor art. 138 alin. (5) din Constituție referitoare la stabilirea sursei de finanțare.”*

Apreciem că aceste considerente sunt aplicabile, mutatis mutandis, și în ceea ce privește legea criticată.

**În considerarea argumentelor expuse, vă solicităm să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.136/2020 pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020 este neconstituțională.**

**Cu deosebită considerație,**

