

ROMÂNIA

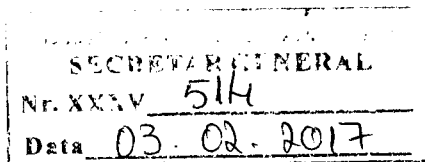
Administrația
Prezidențială



Departamentul
Legislativ

Telefon: 021.430.08.66
Fax: 021.411.18.79

E-mail: colegis@presidency.ro
Web: www.presidency.ro



DL/168/03.02.2017
Nesecret

Domnului Ion VĂRGĂU
Secretar General al Senatului României

Stimate domnule Secretar General,

Prin Decizia nr. 764/14.12.2016 Curtea Constituțională a constatat că dispozițiile Art. I pct. 6 și Art. II din Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 32/2015 privind înființarea Gărzilor forestiere sunt neconstituționale.

Având în vedere cele sus-menționate vă trimitem, alăturat, Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.32/2015 privind înființarea Gărzilor forestiere, în original.

Cu stimă,


Consilier Prezidențial

Mihaela CIOCHINĂ



ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosarul nr. 2323 A/2016

DECIZIA nr.764
din 14 decembrie 2016

asupra sesizării de neconstituționalitate a dispozițiilor Art.I pct.6 și Art.II din
Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.32/2015
privind înființarea Gărzilor forestiere

Valer Dorneanu	-președinte
Marian Enache	- judecător
Petre Lăzăroiu	- judecător
Mircea Ștefan Minea	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Simona-Maya Teodoroiu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Marieta Safta	- prim magistrat-asistent

1. Pe rol se află pronunțarea asupra sesizării de neconstituționalitate referitoare la dispozițiile Art.I pct.6 și Art.II din Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.32/2015 privind înființarea Gărzilor forestiere, formulată de Guvernul României.

2. Sesizarea a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.9935 din 24 octombrie 2016, formând obiectul Dosarului nr.2323 A/2016.

3. În motivarea sesizării se susține că prevederile criticate “instituie un regim legal de excepție, în favoarea unei categorii restrânse de cetățeni, într-o formă care încalcă, într-un spațiu restrâns, mai multe prevederi din legea fundamentală și din alte legi aflate în vigoare. Rațiunile acestui sistem de privilegii nu sunt nici măcar argumentate la un nivel corespunzător, astfel încât legea criticată reprezintă

rezultatul unui proces legislativ în care imperativele care decurg din Constituție, legi și normele de morală trebuie respectate”. Se arată în acest sens că, “prin amendamentele adoptate, se reglementează la pct.6 al art.I acordarea unei indemnizații suplimentare, și la art.II asimilarea regimului de salarizare din întregul sistem public instituțional al protecției mediului cu cel al personalului din cadrul Gărzii forestiere, fără a avea o fundamentare adecvată financiar, și fără a indica sursa fondurilor suplimentare necesare.[...] Prin această prevedere, sfera beneficiarilor salariilor de bază devine foarte largă iar din actul normativ adoptat de Parlament lipsește cu desăvârșire orice estimare a acestui număr și a impactului financiar asupra bugetului de stat care va trebui să suporte plata acestora.” Se încalcă astfel, în opinia Guvernului, prevederile art.1 alin.(5) din Constituție, care impun ca legea să fie suficient de precisă, previzibilă, în scopul de a oferi securitate juridică destinatarilor săi.

4. În continuare, se susține încălcarea, prin textele criticate, a prevederilor art.16 alin.(1) din Constituție, întrucât acestea “instituie o categorie juridică pe care o putem defini fără dubiu ca fiind un privilegiu, anume privilegiul obținerii unor venituri suplimentare de către o anumită categorie de personal din sistemul public, fără ca aceste privilegii să fie în legătură firească, logică, rațională, cu activitatea desfășurată de titularii acelor funcții publice sau în legătură cu constrângerile pe care le are o persoană titulară a acelor categorii de funcții publice.” Potrivit Guvernului, “norma adoptată creează prin ea însăși o dublă discriminare între persoanele din aceeași categorie, respectiv a nivelului de salarizare a funcționarilor publici din întregul sistem public și cei din sistemul public de protecție a mediului.” Astfel, “nu indică condițiile specifice care ar diferenția această categorie socio-profesională (oarecum imprecis determinată), de celelalte categorii [...] în așa fel încât să se poată asigura fundamentarea pertinentă și concludentă a unei reglementări diferite. În condițiile absenței oricărei distincții pertinente, de această natură, [...] norma devine profund discriminatorie, deoarece consolidează drepturi suplimentare în mod arbitrar unei anumite categorii socio-profesionale, încălcându-se astfel principiul

fundamental al egalității în fața legii.[...] Orice regim care acordă drepturi suplimentare unei anumite categorii trebuie să fie justificat de considerente care țin de limitele pe care acele categorii le au.”

5. Se mai susține că prevederile criticate încalcă și dispozițiile constituționale ale art.111, referitoare la informarea Parlamentului, precum și pe cele ale art.138 alin.(5) potrivit cărora nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare. Astfel, “prin neindicarea sursei de finanțare în expunerea de motive a propunerii legislative, asupra proiectului în discuție planează un viciu de neconstituționalitate”. Se arată că, în același sens, art.15 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice dispune ca 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 trebuie să se prevadă și mijloacele necesare pentru acoperirea minusului de venituri sau creșterea cheltuielilor, scop în care Guvernul, prin ordonatorii principali de credite în domeniul în care se inițiază proiecte de acte normative și Ministerul Finanțelor Publice, vor elabora fișa financiară, care se atașează la expunerea de motive. Se invocă și prevederile art.7 din Legea nr.24/2000 referitoare la posibilitatea Parlamentului de a solicita Guvernului accesul la datele și informații pentru evaluarea preliminară a impactului propunerilor legislative.

6. Se invocă și principiile care stau la baza responsabilității fiscal – bugetare, prevăzute de Legea nr.69/2010, și anume principiul transparenței, principiul stabilității, principiul responsabilității fiscale, principiul echității, principiul eficienței, principiul gestionării eficiente a cheltuielilor de personal plătite din fonduri publice. De asemenea, se susține că nu sunt respectate prevederile art.15-17 ale aceleiași legi. Se apreciază că este relevantă în acest sens jurisprudența Curții Constituționale în care s-a reținut necesitatea ca inițiativa legislativă să conțină informații referitoare la efectele financiare asupra bugetului general consolidat, și anume modificări ale cheltuielilor bugetare, precum și la calculele privind fundamentarea acestor

modificări (Deciziile nr.1354/2010, nr.1358/2010, nr.1360/2010). *Per a contrario*, ori de câte ori o astfel de analiză nu însoțește o inițiativă legislativă, se reține încălcarea prevederilor constituționale ale art.138 alin.(5).

7. Față de cele arătate, se apreciază că ”impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung, conține informații referitoare la efectele financiare asupra bugetului general consolidat, și anume la modificări ale cheltuielilor bugetare, precum și la calculele privind fundamentarea acestor modificări.” Prin urmare, “măsurile propuse prin proiectul de lege au impact suplimentar asupra deficitului bugetului general consolidat întrucât pentru plata salariilor ar trebui acordate sume suplimentare pentru echilibrarea bugetelor.” Astfel, “în raport de influențele financiare generate de aplicarea normelor adoptate, se creează premisele unui dezechilibru bugetar, cu consecința neîncadrării în Obiectivul Bugetar pe Termen Mediu (MTO) în anii 2017, 2018 și 2019 și a nerespectării obligațiilor ce revin României, derivate din Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul uniunii economice și monetare”.

8. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele lor de vedere.

9. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis, cu adresa înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.10484 din 3 noiembrie 2016, punctul său de vedere prin care apreciază că sesizarea de neconstituționalitate este neîntemeiată.

10. Astfel, răspunzând criticilor formulate în raport de art.1 alin.(5) din Constituție, se apreciază că „prevederile legale supuse controlului de constituționalitate respectă pe deplin aceste cerințe, întrucât soluțiile normative

reglementate sunt temeinic fundamentate, luându-se în considerare atât interesul social, cât și impactul acestora asupra legislației specifice în vigoare”.

11. Referitor la pretinsa încălcare a art.16 din Constituție, se arată că, „având în vedere faptul că problematica tăierilor ilegale de arbori are o importanță națională deosebită, vizând chiar siguranța națională, se impune în mod obiectiv ca personalul angajat în structura nou înființată să fie salarizat în mod corespunzător gradului de dificultate și de periculozitate la care este expus. Pe lângă reducerea volumului de lemn tăiat ilegal, înființarea Gărzilor forestiere determină realizarea unor venituri suplimentare la bugetul de stat, provenite din amenzi contravenționale și confiscări de material lemnos, motiv pentru care legiuitorul a apreciat că personalul silvic din cadrul autorității publice centrale care răspunde de silvicultură și din cadrul structurilor teritoriale de specialitate ale acesteia beneficiază de indemnizații de grad profesional.” Or, oportunitatea adoptării unui act normativ reprezintă unul dintre atributele fundamentale ale competenței legislative a Parlamentului, care derivă din dispozițiile art.61 alin.(1) din Constituție, iar din analiza sesizării de neconstituționalitate nu reiese că, din perspectiva autorului, se instituie încălcarea unor drepturi. Se apreciază că norma juridică dedusă controlului de constituționalitate nu reprezintă o încălcare a principiului egalității în fața legii, pentru că se aplică în mod nediscriminatoriu, indemnizațiile reglementate evidențiind dificultatea și periculozitatea exercitării atribuțiilor de serviciu ale acestei categorii de personal silvic. Principiul egalității în drepturi nu exclude ci, dimpotrivă, presupune un tratament juridic identic numai în situații egale, în timp ce situațiile care în mod obiectiv sunt diferite, justifică un tratament diferit. Se invocă Deciziile Curții Constituționale nr.108 din 14 februarie 2006 și nr.693 din 17 octombrie 2006, prin care s-a statuat că sporurile, primele și alte stimulente, acordate demnitarilor și altor salariați prin acte normative reprezintă drepturi salariale suplimentare iar nu drepturi fundamentale, consacrate și garantate de Constituție. Diferențierea indemnizațiilor și a salariilor de bază pentru demnitari și alți salariați din sectorul bugetar este opțiunea liberă a legiuitorului, ținând seama de importanța și

complexitatea diferitelor funcții. Legiuitorul este în drept, totodată, să instituie anumite sporuri la indemnizațiile și salariile de bază, premii periodice și alte stimulente, pe care le poate diferenția în funcție de categoriile de personal cărora li se acordă, le poate modifica în anumite perioade de timp, le poate suspenda sau anula.

12. În punctul de vedere formulat se semnalează și faptul că, în cauză, nu este vorba despre o propunere legislativă, ci de proiectul unei legi de aprobare a unei ordonanțe de urgență a Guvernului, motiv pentru care este neîntemeiată și susținerea referitoare la încălcarea art.111 din Constituție. Cât privește invocarea art.138 alin.(5) din Constituție, se arată că în cuprinsul acestora legiuitorul nu se referă la existența *in concreto* a unor resurse financiare suficiente la momentul adoptării legii, ci la îndeplinirea unor condiții prealabile: previzionarea, respectiv anticiparea cheltuielilor în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat, pentru a fi acoperite în mod cert în cursul anului bugetar. Or, prevederile Art.II ale legii criticate vizează în mod direct cheltuieli bugetare începând cu anul 2017, nefiind incidente pentru anul 2016, situație care ar fi implicat modificări în structura bugetului pe anul în curs și ar fi necesitat o intervenție neașteptată în execuția bugetară a acestui an. De altfel, nicio dispoziție constituțională nu prevede/nu impune ca amendamentul parlamentar să nu poată avea ca obiect crearea/sporirea unei cheltuieli publice. Parlamentul este în măsură să stabilească ce beneficii trebuie acordate funcționarilor plătiți din bugetul de stat, în funcție de prerogativele funcției, de riscurile asumate, ca și de impactul social al activității depuse. Astfel, acesta poate dispune introducerea, suspendarea sau încetarea plății unor astfel de beneficii prin modificări legislative corespunzătoare, având în vedere caracterul obiectiv rezonabil al măsurii dispuse.

13. Dispozițiile art.7 alin.(5) din Legea nr.24/2000 nu sunt incidente situației examinate, întrucât sunt aplicabile propunerilor legislative provenite de la deputați/senatori/cetățeni, în cazul de față fiind vorba despre un proiect de lege inițiat de Guvern, iar norma juridică are caracter supletiv. În prezenta împrejurare, Comisia

pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice și Comisia pentru muncă și protecție socială din Camera Deputaților, sesizate în fond cu examinarea proiectului de lege, au primit punctul de vedere al Guvernului prin Departamentul pentru relația cu Parlamentul, în acord cu dispozițiile art.111 alin.(1) din Constituție.

14. **Președintele Senatului** a transmis, cu adresa înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.10802 din 9 noiembrie 2016, punctul său de vedere prin care apreciază că sesizarea de neconstituționalitate este neîntemeiată.

15. Astfel, cât privește pretinsa încălcare a art.1 alin.(5) din Constituție, apreciază că în sesizarea formulată nu se arată, în concret, în ce constă lipsa de claritate și predictibilitate a textului de lege criticat, autorul acesteia limitându-se să invoce doctrinar un principiu și să menționeze practica jurisdicțională a Curții Constituționale legată de principiul respectiv.

16. Nu poate fi reținută nici încălcarea art.16 din Constituție, întrucât, potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, este admis că pot fi făcute diferențieri de tratament juridic între categorii diferite de subiecte de drept, fără a se încălca nici principiul egalității și nici al discriminării.

17. Referitor la pretinsa încălcare a art.111 din Constituție, se arată că în sesizare nu se precizează că nu s-ar fi soluționat din partea sa informații prevăzute de acest text legal. Câtă vreme salarizarea personalului care cade sub incidența legii criticate se va aplica de la 1 ianuarie 2017, nu era necesară stabilirea unei surse bugetare concrete la final de an. Ca urmare, nu sunt încălcate nici prevederile art.138 alin.(5) din Constituție.

18. **Avocatul Poporului** nu a comunicat punctul de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

CURTEA

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președinților

celor două Camere, raportul judecătorului-raportor, dispozițiile legale criticate, precum și prevederile Constituției, reține următoarele:

19. **Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă**, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție și ale art.1, 10, 15, 16 și 18 din Legea nr.47/1992 pentru organizarea și funcționarea Curții Constituționale, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

20. **Obiectul sesizării de neconstituționalitate**, astfel cum a fost formulat, îl constituie Art.I pct.6 și Art.II din Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.32/2015 privind înființarea Gărzilor forestiere, având următorul cuprins:

«Art.I - Se aprobă Ordonanța de urgență a Guvernului nr.32 din 30 iunie 2015 privind înființarea Gărzilor forestiere, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.474 din 30 iunie 2015, cu modificările ulterioare, cu următoarele modificări și completări:

[...] 6. La articolul 4, după alineatul (18) se introduce un nou alineat, alineatul (19), cu următorul cuprins:

„(19) Personalul silvic din cadrul autorității publice centrale care răspunde de silvicultură și din cadrul structurilor teritoriale de specialitate ale acesteia beneficiază de indemnizații de grad profesional, prevăzute în anexa nr.3”.

[...] Art.II – (1) Începând cu data de 1 ianuarie 2017, salarizarea personalului Agenției Naționale pentru Protecția Mediului, agențiilor județene pentru protecția mediului, Gărzii Naționale de Mediu și Administrația Rezervației Biosferei „Delta Dunării” se stabilește prin asimilare cu salarizarea personalului din cadrul autorității publice centrale care răspunde de silvicultură, respectiv a personalului din cadrul Gărzilor Forestiere, după caz.

(2) Echivalarea funcțiilor și asimilarea salariilor de bază cu funcțiile și salariile de bază din cadrul autorităților publice centrale care răspunde de

silvicultură, respectiv a personalului din cadrul Gărzilor Forestiere, după caz, prevăzută la art.(1), se face în condițiile legii, prin ordin al ministrului mediului, apelor și pădurilor, cu avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.»

21. Dispozițiile constituționale invocate în motivarea sesizării sunt cele ale art.1 alin.(5) care consacră principiul legalității, ale art.16 – *Egalitatea în drepturi*, ale art.111- *Informarea Parlamentului* și ale art.138 alin.(5), potrivit cărora ”*Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.*”

22. Guvernul invocă, în motivarea sesizării, și încălcarea prevederilor art.15 alin.(1) și (2) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.597 din 13 august 2002, cu modificările și completările ulterioare, având următorul cuprins: „(1)În cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative/măsură/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, fișă financiară prevăzută la alin.(1), în termen de 45 de zile de la data primirii solicitării.”

23. Sunt invocate, de asemenea, prevederile art.4 și art.15-17 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată în temeiul art. III din Legea nr.377/2013 pentru modificarea și completarea Legii responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 330 din 14 mai 2015. Textele legale invocate consacră principiul transparenței în ceea ce privește stabilirea obiectivelor fiscal-bugetare și derularea politicii fiscale și bugetare, principiul stabilității, principiul responsabilității fiscale, principiul echității, principiul eficienței, principiul gestionării eficiente a cheltuielilor de personal plătite din fonduri publice (art.4), obligația ca, în cazul propunerilor de introducere a unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii să prezinte fișa financiară prevăzută la art. 15 din Legea nr.500/2002, cu modificările și completările ulterioare, însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată și o declarație conform căreia majorarea de cheltuială respectivă este compatibilă cu obiectivele și prioritățile strategice specificate în strategia fiscal-bugetară, cu legea bugetară anuală și cu plafoanele de cheltuieți prezentate în strategia fiscal-bugetară (art.15), obligația Guvernului și a fiecărui ordonator de credite, precum și a oricărei entități responsabile de elaborare a politicilor și acordurilor salariale din sectorul public de a se asigura că toate aceste politici și acorduri salariale sunt în concordanță cu principiile responsabilității fiscale, regulile fiscale, precum și cu obiectivele și limitele din strategia fiscal-bugetară (art.16) și interdicția de promovare de acte normative cu mai puțin de 180 de zile înainte de expirarea mandatului Guvernului, în conformitate cu art. 110 alin. (1) din Constituția României, republicată, care conduc la creșterea cheltuielilor de personal sau a pensiilor în sectorul bugetar (art.17).

24. Cele două texte de lege ce fac obiectul sesizării sunt criticate de Guvern, în esență, pentru: lipsă de predictibilitate [motivată însă, în esență, prin lipsa posibilității de estimare a impactului financiar asupra bugetului de stat, așadar în corelație și în susținerea criticii prin raportare la art.138 alin.(5) din Constituție, motiv pentru care Curtea va reține și aceste critici ca fiind circumscrise acestui din

urmă text constituțional], instituirea de privilegii pentru o categorie de personal din sistemul public, lipsa sursei de finanțare a cheltuielilor preconizate [acestea creând „premisele unui dezechilibru bugetar, cu consecința neîncadrării în Obiectivul Bugetar pe Termen Mediu (MTO) în anii 2017, 2018 și 2019 și a nerespectării obligațiilor ce revin României, derivate din Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul uniunii economice și monetare] și, respectiv, lipsa informării Parlamentului, în condițiile art.111 din Constituție.

25. Examinând criticile astfel formulate, Curtea constată, mai întâi, că dispozițiile criticate sunt cuprinse într-o lege de aprobare a unei ordonanțe de urgență a Guvernului. Supunerea spre adoptare a proiectului de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.32/2015 privind înființarea Gărzilor forestiere s-a făcut prin Hotărârea Guvernului României din 30 iunie 2015. În expunerea de motive care însoțește proiectul de lege, semnată de primul ministru interimar, la Secțiunea a 4-a - *Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani)*, se menționează: *”Prezentul act normativ nu se referă la acest subiect”*.

26. După adoptarea de către Senat, în calitate de primă Cameră sesizată (în data de 20 octombrie 2015), proiectul de lege a fost înregistrat la Camera Deputaților pentru dezbateri, fiind trimis pentru raport la Comisia pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice și Comisia pentru muncă și protecție socială, precum și, pentru aviz, la Comisia pentru buget, finanțe și bănci, Comisia juridică, de disciplină și imunități și Comisia pentru mediu și echilibru ecologic. Proiectul de lege a primit aviz favorabil de la Comisia pentru mediu și echilibru ecologic, Comisia pentru buget, finanțe și bănci, Comisia juridică, de disciplină și imunități și a fost înscris pe ordinea de zi a plenului Camerei Deputaților (în data de 29 martie 2016), când a fost trimis pentru raport suplimentar la Comisia pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice și Comisia pentru muncă și protecție socială.

27. Textele de lege criticate în prezenta cauză, și anume art.I pct.6 și Art.II, au fost introduse în proiectul de lege cu ocazia redactării, de către Comisia pentru muncă și protecție socială și Comisia pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice, a Raportului comun și, respectiv a Raportului comun de înlocuire asupra proiectului de Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.32/2015 privind înființarea Gărzilor forestiere. Motivele introducerii Art.I pct. 6, reținute în Raportul comun de înlocuire (la pct.12), sunt următoarele: *„pentru completarea normei în scopul motivării materiale a acestor categorii de personal”*, iar motivele introducerii Art.II (pct.26 din Raportul comun de înlocuire), sunt următoarele: *„diversitatea și complexitatea muncii din domeniul protecției mediului, având în vedere responsabilitatea necesară implementării Directivelor, Convențiilor, Regulamentelor și Deciziilor Europene și diversitatea domeniilor de activitate cum ar fi planurile/programele/proiectele, activitățile pentru care se solicită acte de reglementare în vederea obținerii finanțărilor europene. Prin stimularea financiară a personalului din domeniul protecției mediului se preconizează o întărire a capacității administrative prin reducerea fluctuației de personal, evitându-se în acest fel situații privind posibile întârzieri în accesarea fondurilor europene datorită lipsei de personal din sistem. Stabilirea salariilor nu se poate face decât prin ordin al ordonatorului principal de credite.”* Potrivit Raportului comun de înlocuire asupra proiectului de Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.32/2015 privind înființarea Gărzilor forestiere, textele Art.I pct. 6 și Art.II din proiectul de lege au fost propuse de Comisia, acestea fiind autorii amendamentelor. În Raportul comun de înlocuire se menționează expres că *”prin amendamentele adoptate de comisii se propune îmbunătățirea cadrului legal și, în special, salarizarea acestei categorii de personal”*.

28. După primirea Raportului de înlocuire favorabil (în data de 4 octombrie 2016), proiectul de lege a fost înscris pe ordinea de zi a Camerei Deputaților (în data

de 17 octombrie 2016) și adoptat în data de 18 octombrie 2016, cu amendamentele astfel propuse.

29. Din derularea procedurii legislative, rezultă în mod evident că textele de lege criticate în prezenta cauză au fost introduse direct în Camera decizională, după parcurgerea procedurii de avizare a proiectului de act normativ, prin intermediul unor amendamente propuse de membrii Comisiilor parlamentare sesizate în fond și, desigur, însușite de plenul Camerei Deputaților cu ocazia dezbaterii proiectului de lege. Spre deosebire de forma inițială a proiectului de lege, astfel cum a fost supus aprobării de către Guvern, și care, potrivit celor reținute în expunerea de motive, ”nu se referă” la aspecte privind ”impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani)”, amendamentele propuse și aprobate se referă la această problemă, câtă vreme au **fost introduse tocmai pentru îmbunătățirea** cadrului legal și, în special, **a salarizării personalului Gărzilor forestiere**. Astfel fiind, prin introducerea acestor prevederi, au devenit incidente dispozițiile art.111 alin.(1) teza finală din Constituție, referitoare la informarea Parlamentului de către Guvern, potrivit căroră ”*în cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie.*” În acest sens sunt, de altfel, și normele regulamentare care detaliază procedura legislativă. Astfel, dând expresie prevederilor constituționale menționate, Regulamentul Camerei Deputaților, aprobat prin Hotărârea Camerei Deputaților nr.8/1994, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 481 din 28 iunie 2016 stabilește, în art.92 alin.(6) că, ”*dacă în cursul dezbaterii, în comisia sesizată în fond apar amendamente care impun modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat, președintele comisiei va solicita în mod obligatoriu o informare din partea Guvernului, în condițiile art. 111 din Constituția României, republicată, într-un termen care să se încadreze în termenul de predare a raportului*”. Or, Curtea constată că această informare nu a fost solicitată, astfel cum

se susține, de altfel, și în sesizarea formulată de Guvern, nefiind deci respectate prevederile constituționale invocate.

30. Referitor la semnificația prevederilor art.111 din Constituție, în jurisprudența Curții Constituționale a României s-a reținut că, prin intermediul lor, 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). Curtea a mai reținut că în cadrul raporturilor constituționale dintre Parlament și Guvern este obligatorie solicitarea unei informări atunci când inițiativa legislativă afectează prevederile bugetului de stat. Această obligație a Parlamentului este în consonanță cu dispozițiile constituționale ale art.138 alin.(2) care prevăd că Guvernul are competența exclusivă de a elabora proiectul bugetului de stat și de a-l supune spre aprobare Parlamentului. În temeiul acestei competențe, Parlamentul nu poate prestabili modificarea cheltuielilor bugetare fără să ceară Guvernului o informare în acest sens. Dat fiind caracterul imperativ al obligației de a cere informarea menționată, rezultă că nerespectarea acesteia are drept consecință neconstituționalitatea legii adoptate (Decizia nr.1.056 din 14 noiembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.802 din 23 noiembrie 2007).

31. Astfel fiind, introducerea unor dispoziții care privesc salarizarea personalului bugetar, practic, direct la dezbateră finală a proiectului de lege, după adoptarea proiectului de lege în prima Cameră sesizată, după parcurgerea procedurii de avizare, fără o informare a Parlamentului de către Guvern, eludează cadrul constituțional stabilit pentru întocmirea bugetului public, sens în care Guvernul a invocat în sesizarea sa prevederile constituționale înscrise în art.111, referitoare la informarea Parlamentului și în art.138 alin.(5), potrivit cărora nicio cheltuială bugetară să nu fie aprobată fără stabilirea sursei de finanțare. Simpla participare, la lucrările Comisiilor parlamentare care au introdus amendamentele devenite texte

legale, a unor reprezentanți ai Ministerului Finanțelor Publice, nu este de natură să complinească cerințele constituționale menționate, având în vedere că art.111 din Constituție își găsește concretizarea 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. În acest sens, Curtea Constituțională a stabilit, de exemplu prin Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.160 din 2 martie 2016, par. 59 sau Decizia nr.593 din 14 septembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 886 din 4 noiembrie 2016, par.30 (ce trimite la jurisprudența precitată), 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". Tot astfel, faptul că cheltuielile de salarizare preconizate prin textele de lege criticate grevează bugetul pentru anul următor, nu este de natură să justifice aprobarea unor cheltuieli fără implicarea, în condițiile legii fundamentale, a Guvernului care, potrivit art.138 alin.(2) din Constituție, are competența de a elabora, anual, proiectul bugetului de stat și al asigurărilor sociale. Potrivit jurisprudenței Curții, art.138 alin.(5) din Constituție se referă tocmai la caracterul obiectiv și efectiv al sursei de finanțare și operează cu 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.22 din 20 ianuarie 2016, par.58, citată în Decizia nr.593 din 14

septembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.886 din 4 noiembrie 2016, par.29). Colaborarea loială între Parlament și Guvern în privința legiferării în materie bugetară trebuie să se manifeste atât în privința elaborării bugetului public național, cât și a modificării sale pe parcursul exercițiului bugetar, având în vedere rațiunea pentru care este întocmit un asemenea buget, și anume aceea de a oferi posibilitatea unei imagini de ansamblu, la nivel macroeconomic, a veniturilor și cheltuielilor publice.

32. Cu referire la punctul de vedere potrivit căruia în cauză nu sunt aplicabile dispozițiile care impun solicitarea fișei financiare, motivat de faptul că este în discuție un proiect de lege, iar nu o propunere legislativă (a se vedea par.12 al prezentei decizii), Curtea reține că art.111 din Constituție utilizează sintagma "*inițiativă legislativă*", care cuprinde atât proiectele de lege cât și propunerile legislative. De altfel, este adevărat că în cauză este vorba despre un proiect de lege inițiat de Guvern, însă dispozițiile care generează impact financiar asupra bugetului de stat au fost introduse în cadrul procedurii legislative din Camera Deputaților, care avea obligația de solicitare a fișei financiare.

33. Față de cele constatate, și având în vedere jurisprudența constantă a Curții Constituționale dezvoltată cu privire la interpretarea art.111 alin.(2) teza a doua și art.138 alin.(5) din Constituție, Curtea va admite obiecția de neconstituționalitate în raport de aceste dispoziții constituționale.

34. În ceea ce privește criticile referitoare la pretinsa instituire a unor privilegii, Curtea constată că sunt motivate în termeni generali, fără a exista repere pentru o analiză de constituționalitate, adică o demonstrație în sensul că justificarea reținută la elaborarea normelor criticate nu se susține din punct de vedere al principiului egalității în drepturi. Curtea nu se poate substitui autorului sesizării pentru a complini această cerință a motivării pretinsei încălcări a art.16 din Constituție, după cum nu se poate substitui nici legiuitorului pentru a hotărî în privința acordării, în principiu, a unor indemnizații. Astfel cum Curtea a statuat în jurisprudența sa, statul

„are deplina legitimitate constituțională de a acorda sporuri, stimulente, premii, adaosuri la salariul de bază personalului plătit din fonduri publice, în funcție de veniturile bugetare pe care le realizează. Acestea nu sunt drepturi fundamentale, ci drepturi salariale suplimentare. Legiuitorul este în drept, totodată, să instituie anumite sporuri la indemnizațiile și salariile de bază, premii periodice și alte stimulente, pe care le poate diferenția în funcție de categoriile de personal cărora li se acordă, le poate modifica în diferite perioade de timp, le poate suspenda sau chiar anula (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 108 din 14 februarie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 212 din 8 martie 2006, precum și deciziile nr.693/2006, nr.207/2009, nr.876/2009, nr.1250/2010, nr.1601/2010).

35. Eventualele divergențe între Parlament și Guvern în privința stimulării unei categorii sau a alteia de personal, ca și caracterul suficient sau nu al resurselor necesare pentru acoperirea acestor cheltuieli în viitor, excedează controlului de constituționalitate. Tot astfel, și criticile formulate în raport cu dispozițiile unor acte normative infraconstituționale excedează sferei controlului de constituționalitate, control care vizează compatibilitatea legii cu Constituția.

36. Pentru considerentele expuse, 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:

Admite obiecția de neconstituționalitate și constată că dispozițiile Art.I pct.6 și Art.II din Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.32/2015 privind înființarea Gărzilor forestiere sunt neconstituționale.

Definitivă și general obligatorie.

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

Pronunțată în ședința din data de 14 decembrie 2016.

**PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE**


Prof.univ.dr. Valer Dorneanu

PRIM MAGISTRAT-ASISTENT


Marieta SAFTA
