

DECIZIA Nr.127 din 6 martie 2019

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.5 alin.(7), art.29 alin.(2) și art.41 alin.(3) din Legea bugetului de stat pe anul 2019, precum și ale legii în ansamblul său

Publicată în Monitorul Oficial nr.189 din 08.03.2019

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
Benke Károly	— magistrat-asistent-șef
Ionița Cochintu	— magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii bugetului de stat pe anul 2019, obiecție formulată de Președintele României.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și al art.11 alin.(1) lit.A. a) și art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.1.284 din 22 februarie 2019 și constituie obiectul Dosarului nr.408A/2019.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate** autorul acesteia invocă atât critici de neconstituționalitate extrinsecă, cât și intrinsecă.

4. Cu privire la criticile de neconstituționalitate extrinsecă se susține că legea criticată a fost adoptată cu încălcarea art.1 alin.(5) din Constituție, cu referire la rolul și atribuțiile Consiliului fiscal. În acest sens se arată că, 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.

5. Potrivit fișei parcursului legislativ al Legii bugetului de stat pe anul 2019, Consiliul fiscal a emis în data de 5 februarie 2019, la solicitarea Ministerului Finanțelor Publice, o opinie cu privire la Legea bugetului de stat, Legea bugetului asigurărilor sociale pentru anul 2019 și la Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2019—2021. În urma adoptării raportului comun al Comisiei pentru buget, finanțe și bănci a Camerei Deputaților și al Comisiei pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital a Senatului, au fost admise 54 de amendamente, iar în dezbaterile din plenul Camerelor reunite au fost admise și alte amendamente. Însă, conform art.53 alin.(2) lit.f) din Legea nr. 69/2010, înainte de adoptarea Legii bugetului de stat pe anul 2019, Consiliul fiscal trebuia să emită o opinie cu privire la toate amendamentele admise pe parcursul dezbaterilor parlamentare. Se face referire la art.53 alin.(4) din Legea nr. 69/2010 în sensul că 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.

6. Se susține că, potrivit art.30 alin.(4) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, Guvernul are obligația de a prezenta Parlamentului un buget anual care să respecte principiile responsabilității fiscale, regulile fiscale, strategia fiscal-bugetară și orice alte prevederi ale prezentei legi, iar prim-ministrul și

ministrul finanțelor publice vor semna o declarație ce atestă această conformitate, declarație care va fi prezentată Parlamentului împreună cu bugetul anual. În continuare, legea prevede că în eventualitatea în care Guvernul nu poate respecta condiția de conformitate prevăzută la alin.(4), prim-ministrul și ministrul finanțelor publice vor menționa în declarație abaterile, precum și măsurile și termenele până la care Guvernul va asigura conformitatea cu principiile responsabilității fiscale, cu regulile fiscale și cu strategia fiscal-bugetară. Conform art.30 alin.(6) din același act normativ, Consiliul fiscal va exprima o opinie cu privire la declarația menționată. Similar încălcării prevederilor referitoare la opinia Consiliului fiscal cu privire la amendamentele adoptate la Legea bugetului de stat, nici în acest caz nu a fost respectată atribuția Consiliului fiscal de a emite o opinie cu privire la declarația de conformitate semnată de prim-ministru și ministrul finanțelor publice. O atare încălcare a dispozițiilor art.30 alin.(6) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010 conduce la o încălcare a art.1 alin.(5) din Constituție.

7. Se arată că, potrivit art.26 alin.(1) din Legea nr.69/2010, Ministerul Finanțelor Publice va înainta Guvernului strategia fiscal-bugetară pentru următorii 3 ani și o „declarație de răspundere”, conform acestei legi, pe care acesta o va prezenta Parlamentului până la data de 15 august a fiecărui an. Potrivit art.29 alin.(4) din lege, această declarație de răspundere semnată de prim-ministrul și de ministrul finanțelor publice atestă corectitudinea și integralitatea informațiilor din strategia fiscal-bugetară și conformitatea acesteia cu Legea responsabilității fiscal-bugetare, țintele sau limitele pentru regulile fiscale și respectarea principiilor responsabilității fiscale. Scopul unei astfel de reglementări este tocmai cel de a asigura o strategie fiscal-bugetară bazată pe date reale, care să reflecte situația economică a țării și care să respecte legislația în vigoare, în special Legea responsabilității fiscal-bugetare.

8. Prin prevederile art.46 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, se instituie o derogare de la Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, în sensul în care prim-ministrul și ministrul finanțelor publice semnează o declarație de răspundere prin care se atestă, exclusiv, corectitudinea și integralitatea informațiilor din Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2019—2021, nu și conformitatea acestei strategii cu Legea responsabilității fiscal-bugetare, țintele sau limitele pentru regulile fiscale și respectarea principiilor responsabilității fiscale.

9. Având în vedere faptul că derogarea instituită de la îndeplinirea obligației vizează restrângerea obiectului său, iar în fișa parcursului legislativ al Legii bugetului de stat pe anul 2019 nu se regăsește o astfel de declarație de răspundere, se consideră că adoptarea Legii bugetului de stat fără îndeplinirea acestei obligații legale prevăzute la art.29 alin.(4) din Legea nr.69/2010 afectează stabilitatea normei, încălcând art.1 alin. (5) din Constituție.

10. De asemenea, pentru a da eficiență prevederilor legale referitoare la responsabilitatea fiscal-bugetară, art.30 alin.(5) din Legea nr.69/2010 a instituit obligația Guvernului ca, în cazul în care acesta nu poate respecta condiția de conformitate a bugetului anual cu principiile responsabilității fiscale, regulile fiscale, strategia fiscal-bugetară și orice alte prevederi ale acestei legi, prim-ministrul și ministrul finanțelor publice să menționeze în declarație abaterile, precum și măsurile și termenele până la care Guvernul va asigura conformitatea cu principiile responsabilității fiscale, cu regulile fiscale și cu strategia fiscal-bugetară.

11. Or, de la această obligație a Guvernului s-a derogat atât prin art.19 alin.(3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.90/2017, conform căruia aceasta nu se aplică pentru planificarea bugetară pe anul 2018 și perspectiva 2019—2021, cât și prin art.46 alin.(3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.114/2018, care a stabilit că această obligație nu se aplică nici pentru planificarea bugetară pe anul 2019 și perspectiva 2020—2022.

12. Prin derogarea constantă de la dreptul comun aplicabil în situația de față, regulile de responsabilitate fiscal-bugetară devin inoperabile, iar adoptarea legii bugetului fără respectarea art. 30 alin.(5) din Legea nr.69/2010 este de natură a afecta stabilitatea legislației, contrar prevederilor art.6 alin.(1) teza întâi din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Se fac referiri la Decizia Curții Constituționale nr.22 din 27 ianuarie 2004, Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012 și Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2016 cu privire la noțiunea de stat de drept și valoarea normelor de tehnică legislativă.

13. În consecință, se apreciază că nerespectarea prevederilor art.30 alin.(5) din Legea nr.69/2010 reprezintă o încălcare a normelor de tehnică legislativă și, implicit, a art.1 alin.(5) din Constituție, afectându-se în mod direct stabilitatea normelor în discuție, cu un impact direct asupra bugetului de stat și economiei românești.

14. Se susține că Legea bugetului de stat a fost adoptată cu încălcarea art.11 alin.(1) și (2) și a art.148 alin.(2) și (4) din Constituție. Se arată că, prin Legea nr.83/2012, România a ratificat Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul uniunii economice și monetare, semnat la Bruxelles la 2

martie 2012. Conform art.3 alin.(1) din tratat, părțile contractante aplică regulile prevăzute în acest alineat, în plus față de obligațiile lor ce decurg din dreptul Uniunii Europene și fără a aduce atingere acelor obligații. Printre regulile menționate de acest alineat, se numără regula prevăzută de lit.d), potrivit căreia „atunci când raportul dintre datoria publică și produsul intern brut, la prețurile pieței, este semnificativ sub nivelul de 60% și când riscurile în ceea ce privește sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice sunt scăzute, limita inferioară a obiectivului pe termen mediu specificat la litera (b) poate atinge un deficit structural de cel mult 1,0% din produsul intern brut, la prețurile pieței”.

15. Conform art.3 alin.(2) din tratat, „regulile prevăzute la alineatul (1) produc efecte în dreptul intern al părților contractante cel târziu în termen de un an de la intrarea în vigoare a prezentului tratat, prin intermediul unor dispoziții cu forță juridică obligatorie și caracter permanent, de preferință constituționale, sau garantând în alt mod respectarea și aderarea pe deplin la acestea pe tot parcursul proceselor bugetare naționale. Părțile contractante instituie la nivel național mecanismul de corecție menționat la alineatul (1) litera (e) pe baza unor principii comune care sunt propuse de Comisia Europeană și vizează, în special, tipul, amploarea și durata acțiunii de corecție care trebuie întreprinsă, inclusiv în cazul circumstanțelor excepționale, precum și rolul și independența instituțiilor responsabile la nivel național de monitorizarea respectării regulilor prevăzute la alineatul (1). Acest mecanism de corecție respectă pe deplin prerogativele parlamentelor naționale”. Această dispoziție se regăsește la art.7 lit.b) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010.

16. Din analiza prevederilor Legii bugetului de stat pe anul 2019 și a strategiei fiscal-bugetare pentru anii 2019—2021 rezultă că aceste dispoziții nu sunt respectate.

17. Conform art.3 alin.(1) lit.c) din tratat, părțile contractante pot să devieze temporar de la obiectivul lor pe termen mediu sau de la strategia de ajustare pentru atingerea acestuia doar în circumstanțe excepționale. Circumstanțele excepționale sunt definite drept „un eveniment neobișnuit asupra căruia partea contractantă vizată nu are niciun control și care are o influență majoră asupra poziției financiare a administrației publice sau perioade de recesiune economică gravă, astfel cum este definită în Pactul de stabilitate și de creștere revizuit, cu condiția ca deviația temporară a părții contractante vizate să nu pericliteze sustenabilitatea fiscală pe termen mediu”.

18. În condițiile în care contextul bugetar actual nu poate fi încadrat nici într-o perioadă de recesiune economică gravă și nici nu este în prezența unui eveniment neobișnuit asupra căruia Guvernul României nu are niciun control și care are o influență majoră asupra poziției financiare a administrației publice, adoptarea Legii bugetului de stat pe anul 2019 s-a realizat cu încălcarea flagrantă a dispozițiilor amintite din Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul uniunii economice și monetare, cu încălcarea art.148 alin.(2) din Constituție.

19. Consecința nerespectării acestui indicator este prevăzută de art.3 alin.(1) lit.e) din tratat, potrivit căruia „în cazul în care se observă deviații semnificative de la obiectivul pe termen mediu sau de la strategia de ajustare pentru atingerea acestuia, se declanșează automat un mecanism de corecție. Mecanismul include obligația părții contractante vizate de a pune în aplicare măsuri pentru corectarea deviațiilor într-un termen stabilit.”

20. Mai mult, încălcarea acestei obligații ce revine României în conformitate cu art.148 alin.(2) și (4) din Constituție, cea de menținere a unui deficit structural sub 1% din PIB, rezultă și din Recomandarea Consiliului Uniunii Europene din data de 27 noiembrie 2018 în scopul corectării abaterii semnificative constatate de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu în România (MTO).

21. Întrucât România nu a adoptat măsuri eficiente pentru a corecta abaterea semnificativă, Consiliul a concluzionat că România nu a întreprins măsuri efective în acest sens, arătând că deficitul structural al României a atins 3,4% din PIB în anul 2017 și a recomandat României să ia măsurile necesare în vederea respectării acestei condiții din tratat.

22. Se arată, în considerarea jurisprudenței Curții Constituționale cu privire la art.148 din Constituție, că norma de drept european interpusă în cadrul controlului de constituționalitate celei de referință, consacrate de art.148 alin. (2) și (4) din Constituție, o reprezintă atât considerentele din preambul, cât și cele cuprinse în art.3 din Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul uniunii economice și monetare. Cu privire la condițiile necesare pentru folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate consideră că norma de drept european invocată întrunește condițiile de claritate și precizie, aceasta stabilind, fără dubiu, că obiectivul statelor semnatare de a consolida pilonul economic al uniunii economice și monetare prin adoptarea unui set de reguli care au ca scop promovarea disciplinei bugetare prin intermediul unui pact bugetar, sprijinind astfel atingerea obiectivelor Uniunii Europene privind

creșterea economică durabilă, ocuparea forței de muncă, competitivitatea și coeziunea socială. Totodată, norma de drept european se circumscrie unui anumit nivel de relevanță constituțională, astfel încât conținutul său normativ să susțină posibila încălcare de către legea națională a Constituției, întrucât aspectele legate de instituirea unor reguli de disciplină bugetară la nivel european au relevanță constituțională, prin raportare la obligațiile României în calitate de stat membru al Uniunii Europene, precum și prin raportare la art.47, conform căruia statul este obligat să ia măsuri de dezvoltare economică și art.135 din Constituție, care stabilește obligațiile fundamentale ale statului în domeniul economic.

23. În egală măsură, prin adoptarea Legii bugetului de stat pe anul 2019 cu nerespectarea obligațiilor anterior amintite, s-a încălcat și art.11 alin.(1) din Constituție privind obligația statului român de a îndeplini întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte.

24. Legea bugetului de stat pe anul 2019 a fost adoptată cu încălcarea art.1 alin.(5) și art.148 alin.(2) și (4) din Constituție. În acest sens, se arată că potrivit art.30² alin.(3) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, „Diferențele semnificative față de previziunile Comisiei Europene sunt descrise și motivate, în special dacă nivelul sau creșterea variabilelor din ipotezele externe se îndepărtează în mod semnificativ de valorile menționate în previziunile Comisiei Europene”. Conform aceluiași articol, planificarea bugetară elaborată de Ministerul Finanțelor Publice se bazează pe previziuni macroeconomice și bugetare, iar acestea sunt comparate cu previziunile cele mai recente ale Comisiei Europene și, după caz, cu cele ale altor organisme independente internaționale.

25. Raportul privind situația macroeconomică pe anul 2019 și proiecția acesteia pe anii 2020—2022 a fost depus de către Guvern, conform obligației sale legale, însă acesta se fundamentează pe o situație macroeconomică care ignoră evoluțiile la nivelul economiei mondiale și europene. Deși acest document conține prevederi descriptive, diferențele față de previziunile Comisiei Europene nu sunt justificate, aspect ce este contrar obligației prevăzute de art.30² alin.(3) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice.

26. Această obligație de descriere și justificare a diferențelor semnificative față de previziunile Comisiei Europene nu este o simplă obligație prevăzută de Legea finanțelor publice, ci decurge chiar din transpunerea art.4 alin.(1) din Directiva 2011/85/UE din 8 noiembrie 2011 privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre. Așadar, prin nejustificarea diferențelor semnificative față de previziunile Comisiei Europene, Legea bugetului de stat pe anul 2019 a fost adoptată cu încălcarea art.1 alin.(5) din Constituție, prin nesocotirea art.30² din Legea nr.500/2002 și a art.148 alin. (2) și (4) din Constituție, prin încălcarea unei obligații a statului român ce decurge din Directiva 2011/85/UE din 8 noiembrie 2011.

27. Cu privire la motivele intrinseci de neconstituționalitate se arată că art.5 alin.(7) din lege încalcă prevederile art.1 alin.(5), art.47, art.50, art.120 alin.(1) și ale art.135 alin.2 lit.f) din Constituție.

28. Potrivit art.40 alin.(1) din Legea 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, autoritățile administrației publice locale au obligația să prevadă în bugetul local sumele necesare din care se suportă salarizarea, precum și celelalte drepturi convenite asistentului personal, potrivit legii. Sumele se asigură în proporție de cel mult 90% de la bugetul de stat, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată, în baza numărului de beneficiari comunicat de unitățile administrativ-teritoriale. Art.51 alin.(10) din aceeași lege, prevede că finanțarea măsurilor de protecție de tip centre de zi și centre rezidențiale pentru persoanele adulte cu handicap se asigură de la bugetul de stat, prin bugetul direcțiilor generale de asistență socială și protecția copilului sau al autorității administrației publice locale la nivel de municipiu, oraș sau comună, după caz, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată alocate cu această destinație, în proporție de cel mult 90% din necesarul stabilit anual de Ministerul Muncii și Justiției Sociale la elaborarea bugetului de stat, în baza standardelor de cost calculate pentru beneficiari/tipuri de servicii sociale.

29. Prin instituirea în cuprinsul art.5 alin.(7) din legea criticată a unei reglementări derogatorii de la trei acte normative aflate în vigoare se afectează previzibilitatea normei, încălcându-se art.1 alin.(5) din Constituție, așa cum acesta a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale. Această concluzie se impune cu atât mai mult cu cât dispozițiile de la care s-a derogat nu au fost abrogate, ci rămân în vigoare stabilind, practic, o altă sursă de finanțare pentru categoriile de cheltuieli enumerate la art.5 alin.(7).

30. Unul dintre principiile de bază ale administrației publice locale este reprezentat de principiul descentralizării. Potrivit art. 2 lit.l) din Legea-cadru a descentralizării nr.195/2006, descentralizarea este definită drept transferul de competență administrativă și financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale.

31. În cazul de față, stabilirea obligației autorităților administrației publice locale de a suporta din veniturile proprii cheltuielile privind sistemul de protecție a copilului și a centrelor publice pentru persoane

adulte cu handicap la nivelul județelor și sectoarelor municipiului București, precum și finanțarea drepturilor asistenților personali ai persoanelor cu handicap grav sau indemnizațiile lunare ale persoanelor cu handicap grav de la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor și sectoarelor municipiului București și, în completare, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale, fără alocarea resurselor aferente unui astfel de transfer de competență administrativă, încalcă principiul descentralizării, așa cum acesta este definit în legea sa cadru. O atare reglementare este contrară art.120 alin.(1) din Constituție privind principiile de bază ale administrației publice locale, dar și art.50 privind protecția persoanelor cu handicap. Totodată, prin derogările de la art.40 alin.(1) și art.51 alin.(10) din Legea 448/2006, se afectează îndeplinirea obligației pozitive a statului de a lua măsuri de protecție socială, aspect contrar art.47 și art.135 alin.(2) lit.f) din Constituție.

32. Se mai arată că a fost încălcată obligația pozitivă a statului ce decurge din art.47 alin.(1) din Constituție referitoare la asigurarea unui nivel de trai decent pentru cetățeni, întrucât, în lipsa unor fonduri suficiente de la bugetele locale pentru a acoperi finanțarea sistemului de protecție a copilului și a centrelor publice pentru persoane adulte cu handicap, măsurile de protecție socială devin inaplicabile, afectând în mod direct drepturile fundamentale ale persoanelor îndreptățite să beneficieze de astfel de măsuri.

33. Se mai susține că art.29 alin.(2) și art.41 alin.(3) din lege încalcă art.1 alin.(5) din Constituție. Astfel, se arată că, potrivit art.29 alin.(2) din legea criticată, „prin derogare de la prevederile art.12 lit.e) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată, și ale art.47 alin.(4), (9) și (10) din Legea nr.500/2002, cu modificările și completările ulterioare, în anul 2019, se autorizează Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice să efectueze virări de credite bugetare și de angajament, între capitole bugetare și între programe, peste limitele prevăzute, cu încadrarea în prevederile bugetare aprobate, în vederea finanțării Programului Național de Dezvoltare Locală, inclusiv etapa a II-a”. Legea finanțelor publice nr.500/2002 stabilește la art.46¹ alin.(2) faptul că „prin legile bugetare anuale se pot stabili dispoziții derogatorii de la prezenta lege referitoare la programarea bugetară, execuția și/sau controlul proiectelor finanțate din fonduri externe postaderare/alți donatori, precum și al celor finanțate din fonduri rambursabile”.

34. Astfel, Legea nr.500/2002 limitează derogările de la prevederile sale, tocmai pentru respectarea principiilor, cadrului general și procedurilor privind formarea, administrarea, angajarea și utilizarea fondurilor publice.

35. Termenul de „programare bugetară” nu cunoaște o definiție expresă dată de lege, însă prin raportare la definiția programului, de la art.2 pct.37 din Legea nr.500/2002 și la conținutul Hotărârii Guvernului nr.158/2008 pentru aprobarea Componentei de programare bugetară din cadrul Metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu al instituțiilor administrației publice de la nivel central, termenul se referă la elaborarea programelor bugetare. Prin raportare la dispozițiile Legii nr.500/2002 se ajunge la concluzia potrivit căreia dispozițiile art.47 alin.(4), (9) și (10) din această lege nu se referă la programarea bugetară, ci la execuția bugetară, etapă ulterioară. Acest lucru se deduce și din interpretarea sistematică a acestor norme, acestea făcând parte din capitolul III, secțiunea 4 intitulată „Execuția bugetară”.

36. Așadar, derogarea instituită prin art.29 alin.(2) din legea criticată este una contrară art.46¹ alin.(2) din Legea nr.500/2002 și încalcă dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție.

37. Aceste considerente sunt valabile *mutatis mutandis* și în privința art.41 alin.(3) din legea criticată, care derogă de la art. 42 din Legea nr.500/2002 ale cărui dispoziții se referă la aprobarea proiectelor de investiții publice, aspect care, de asemenea, nu se încadrează în noțiunea de programare bugetară, ceea ce este contrar art.1 alin.(5) din Constituție.

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

39. **Președintele Camerei Deputaților** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată. În acest sens, cu privire la lipsa avizului/opinii unui organ consultativ, se arată că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, aceasta nu reprezintă un viciu de constituționalitate al legii. Se invocă Decizia Curții Constituționale nr.383 din 23 martie 2011, cu referire la competența de avizare a Consiliului Economic și Social. Pentru identitate de rațiune consideră că această decizie își are aplicabilitate și în situația prezentă, cu deosebirea că Guvernul și Parlamentul nu aveau obligația să solicite opinia respectivă. Astfel, în art.53 alin.(2) din Legea nr.69/2010 sunt prevăzute global, la modul general, toate atribuțiile Consiliului fiscal. În cuprinsul aceleiași legi, sunt reglementate punctual unele dintre aceste atribuții care sunt îndeplinite ca urmare a solicitării Guvernului. Această solicitare reprezintă o obligație pentru Guvern și este prevăzută în mod expres sau reiese implicit din textul legii. Spre exemplu, la art.8 alin.(2) din Legea nr.69/2010, este

prevăzută obligația Guvernului de a solicita opinia Consiliului fiscal cu privire la începerea manifestării unor circumstanțe extraordinare, în urma analizării periodice a situației economice, inclusiv a prognozelor indicatorilor macroeconomici. De asemenea, art.14 alin.(7) lit.b) prevede că se poate constata situația de deviere de la obiectivul bugetar pe termen mediu sau de la calendarul de ajustare către acesta, la inițiativa Guvernului, caz în care Guvernul solicită opinia Consiliului fiscal. Aceste două articole reglementează expres obligația Guvernului de a solicita opinia Consiliului fiscal. Totodată, în lege sunt prevăzute anumite cazuri în care obligația Guvernului de a solicita avizul/opinia Consiliului fiscal reiese în mod implicit, sens în care sunt prevederile art.19 cu privire la modificarea de către Ministerul Finanțelor Publice a prognozelor veniturilor bugetare și ale art.23 alin.(1) cu privire la rectificările bugetare din Legea nr.69/2010.

40. În ceea ce privește atribuția Consiliului fiscal, prevăzută la art.53 alin.(2) lit.f) din Legea nr.69/2010, de a emite o opinie cu privire la amendamentele făcute la legile bugetare anuale pe parcursul dezbaterilor parlamentare, legea nu prevede, în mod expres sau implicit, obligația Guvernului sau a Parlamentului de a o solicita.

41. Cu privire la critica potrivit căreia legea criticată încalcă dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție, deoarece „nu a fost respectată atribuția Consiliului fiscal de a emite o opinie cu privire la declarația de conformitate semnată de prim-ministru și ministrul finanțelor publice”, se arată că aceasta nu poate fi reținută, întrucât art.30 alin.(6) din legea mai sus menționată prevede obligația Consiliului fiscal de a emite o opinie cu privire la declarația de conformitate semnată de prim-ministru și ministrul finanțelor publice, însă nu prevede obligația Guvernului de a o solicita și aceasta nu reiese nici din interpretarea legii. Astfel, neîndeplinirea obligației de către Consiliul fiscal de a emite o astfel de opinie nu afectează constituționalitatea legii asupra căreia ar fi trebuit formulată. Mai mult, Consiliul fiscal a emis o opinie în data de 5 februarie 2019, în care s-a pronunțat asupra conformității proiectului de buget pe anul 2019 și perspectivei 2020—2021 cu țintele, obiectivele și prioritățile asumate prin Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2019—2021, precum și asupra conformității cu informațiile fiscal-bugetare furnizate de către factorii implicați în procesul bugetar și cu luarea în considerare a conjuncturii interne și internaționale cunoscute la această dată.

42. În consecință, legea criticată nu încalcă dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție, deoarece neîndeplinirea obligației de către Consiliul fiscal de a emite o opinie cu privire la declarația de conformitate semnată de prim-ministru și ministrul finanțelor publice nu afectează constituționalitatea legii asupra căreia ar fi trebuit formulată.

43. Referitor la critica potrivit căreia legea criticată încalcă dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție deoarece nerespectarea prevederilor art.30 alin.(5) din Legea nr.69/2010 reprezintă o încălcare a normelor de tehnică legislativă și, implicit, a art.1 alin.(5) din Constituție, se arată că Legea nr.24/2000 prevede posibilitatea instituirii unor norme derogatorii de la reglementarea-cadru. În speță, reglementarea-cadru o reprezintă Legea nr.69/2010; în al doilea rând, art.46 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.114/2018 instituie o derogare de la prevederile art.29 alin.(4) din Legea nr.69/2010 în sensul că „*prim-ministrul și ministrul finanțelor publice semnează o declarație de răspundere prin care se atestă, exclusiv, corectitudinea și integralitatea informațiilor din Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2019—2021*”. De asemenea, art.46 alin.(3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018 prevede că art.30 alin.(5) din Legea nr.69/2010 nu se aplică pentru planificarea bugetară pe anul 2019 și perspectiva 2020—2022.

44. Așadar, se observă cu claritate că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.114/2018 reprezintă normă derogatorie de la Legea nr.69/2010, fiind în deplină concordanță cu Legea nr.24/2000. Din redactarea celor două norme derogatorii reiese că acestea au respectat regulile de tehnică legislativă, având în vedere că ambele prevăd atât articolul de la care se derogă, cât și actul normativ, iar aplicarea lor în timp este restrânsă doar pentru bugetul de stat pentru anul 2019. Așadar, este inadmisibilă susținerea că cele două norme derogatorii afectează stabilitatea legislației. În ceea ce privește respectarea normelor de tehnică legislativă, se menționează jurisprudența Curții Constituționale cu privire la *relevanța constituțională a unor norme legale în interpretarea și aplicarea art.1 alin.(5)* (Decizia nr.24 din 16 ianuarie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.126 din 18 februarie 2019).

45. Prin urmare, Legea bugetului de stat pe anul 2019 nu încalcă dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție, deoarece derogarea de la Legea nr.69/2010 s-a făcut cu respectarea normelor de tehnică legislativă, iar norma de la care se derogă nu poate deveni normă de referință pentru controlul de constituționalitate prin simpla invocare a art.1 alin.(5) din Constituție.

46. Cu privire la critica potrivit căreia Legea bugetului de stat pe anul 2019 încalcă dispozițiile art.11 alin.(1) și (2) și ale art.148 alin.(2) și (4) din Constituție, având în vedere jurisprudența Curții Constituționale în materie, spre exemplu, Decizia Curții Constituționale nr.64 din 14 februarie 2018, arată că jurisprudența

Curții Constituționale a fost invocată parțial de către autorul prezentei sesizări, care a omis însă să menționeze precizările Curții Constituționale cu privire la criteriile ce trebuie avute în vedere pentru a fi îndeplinită cea de-a doua condiție. Din cele expuse în decizia citată mai sus se observă că pentru a avea relevanță constituțională, aspectele reglementate de către statele membre trebuie să se circumscrie principiilor și normelor fundamentale constituționale. În speță, aspectele legate de modalitatea de constituire de către statele membre a bugetului de stat (cum sunt, spre exemplu, deficitul bugetar, veniturile, cheltuielile sau creșterea economică) nu au în sine o relevanță constituțională, nefiind circumscrie principiilor și normelor fundamentale constituționale, cum ar fi, spre exemplu, cele care consacră drepturi, libertăți și îndatoriri fundamentale sau cele privind autoritățile publice reglementate de textele constituționale.

47. Totodată, invocarea de către autorul sesizării a art.47 și a art.135 din Constituție pentru a susține îndeplinirea celei de-a doua condiții este totalmente irelevantă, deoarece este evident că prin legea supusă controlului de constituționalitate nu este încălcat dreptul cetățenilor la un nivel de trai decent sau economia de piață a României, bazată pe libera inițiativă sau concurență.

48. În consecință, Legea bugetului de stat pe anul 2019 nu încalcă dispozițiile art.11 alin.(1) și (2) și ale art.148 alin.(2) și (4) din Constituție, deoarece norma de drept european interpusă în cadrul controlului de constituționalitate nu are, în sine, o relevanță constituțională.

49. Cu privire la susținerea că Legea bugetului de stat pe anul 2019 încalcă dispozițiile art.1 alin.(5) și ale art.148 alin. (2) și (4) din Constituție „*prin nejustificarea diferențelor semnificative față de previziunile Comisiei Europene*”, se arată că în cadrul Raportului privind situația macroeconomică pe anul 2019 și proiecția acesteia pe anii 2020—2022 au fost detaliați toți factorii luați în considerare la estimarea unei creșteri economice de 5,5% (de exemplu, la paginile 20—21 din Raport). De asemenea sunt enumerate criteriile avute în vedere la planificarea bugetară (de exemplu, paginile 17—18 din Raport). Prezentarea tuturor acestor aspecte în Raport are rolul de a descrie și motiva diferența dintre previziunile Comisiei Europene și cele ale Guvernului.

50. Se impune a se remarca faptul că previziunile Comisiei Europene se bazează pe variabile din ipoteze externe, care pot fi aplicate tuturor statelor membre ale Uniunii Europene, în vreme ce Raportul privind situația macroeconomică pe anul 2019 și proiecția acesteia pe anii 2020—2022 cuprinde toți factorii care influențează economia națională a României. Acești factori sunt descriși și motivați în cuprinsul Raportului, respectându-se în acest mod atât dispozițiile Legii nr.500/2002, cât și ale Directivei 2011/85/UE.

51. Mai mult, susținerea autorului obiecției de neconstituționalitate, cu toate că nu este în conformitate cu realitatea, nu reprezintă o veritabilă critică de neconstituționalitate prin raportare la jurisprudența Curții Constituționale. Astfel, prin Decizia nr.214 din 14 aprilie 2005, Curtea a statuat că „*planificarea bugetului statului și concretizarea politicilor și măsurilor financiare și bugetare ale statului în plan legislativ sunt aspecte ce nu privesc controlul de constituționalitate exercitat de Curtea Constituțională, în caz contrar realizându-se o ingerință a acestei instanțe în atribuțiile puterilor legislative și executive ale statului, ceea ce ar contraveni principiului separației și echilibrului puterilor în stat, consfințit de art.1 alin.(4) din Constituție*”.

52. Prin urmare, Legea bugetului de stat pe anul 2019 nu încalcă dispozițiile art.1 alin.(5) și ale art.148 alin.(2) și (4) din Constituție, deoarece în cadrul Raportului privind situația macroeconomică pe anul 2019 și proiecția acesteia pe anii 2020—2022 au fost detaliați factorii care au determinat diferențele dintre previziunile Comisiei Europene și cele ale Guvernului.

53. Referitor la motivele intrinseci de neconstituționalitate se arată că acestea sunt neîntemeiate, întrucât dispozițiile art.5 alin.(7) din legea criticată respectă în totalitate art.15 alin.(3) și art.63 din Legea nr.24/2000, care reglementează regulile de tehnică legislativă privitoare la normele derogatorii. Acesta prevede atât articolele de la care se derogă, cât și actele normative, iar aplicarea sa în timp este restrânsă doar pentru bugetul de stat pe anul 2019. Cu privire la cerințele de calitate a legii se fac referiri la jurisprudența Curții Constituționale, respectiv Decizia nr.903 din 6 iulie 2010, Decizia nr.743 din 2 iunie 2011 și Decizia nr.662 din 11 noiembrie 2014.

54. Se precizează că art.5 alin.(7) din legea criticată este suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat și permite destinatarilor legii să prevadă circumstanțele și consecințele rezultate din acesta.

55. Se menționează că autorul obiecției de neconstituționalitate face o confuzie între instituția juridică a derogării și cea a abrogării; or, instituirea unei norme derogatorii nu implică, nici pe departe, abrogarea normei de la care se derogă, ci norma derogatorie va fi aplicată în detrimentul celei din urmă. Astfel, nu se aplică simultan nici norma derogatorie și nici cea de la care se derogă, iar în situația prezentă nu se stabilesc două surse de finanțare pentru categoriile de cheltuieli enumerate la art.5 alin.(7).

56. Legea criticată prevede alocarea resurselor aferente acestui transfer de competență administrativă.

Astfel, în anexele nr.4 și 5 la aceasta sunt prevăzute sumele defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru finanțarea cheltuielilor descentralizate la nivelul județelor, respectiv la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor și municipiului București, pe anul 2019 și estimări pe anii 2020—2022, atât pentru finanțarea serviciilor sociale din sistemul de protecție a copilului și a centrelor publice pentru persoane adulte cu handicap, cât și pentru finanțarea drepturilor asistenților personali ai persoanelor cu handicap grav sau indemnizațiilor lunare. De asemenea, potrivit articolului contestat, finanțarea se asigură, în completare, și din sume defalcate din taxa pe valoare adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale. Se consideră că drepturile beneficiarilor nu sunt afectate în niciun mod, ci, din contră, reprezintă un mijloc care facilitează apropierea fondurilor de beneficiari. Astfel, nu se poate susține că această măsură este de natură a prejudicia drepturile persoanelor cu handicap sau că ar afecta nivelul de trai ori calitatea vieții beneficiarilor, din moment ce aceștia își vor primi în continuare sumele la care au dreptul.

57. În consecință, art.5 alin.(7) din legea criticată nu încalcă dispozițiile art.1 alin.(5), art.47, art.50, art.120 alin.(1) și ale art.135 alin.(2) lit.f) din Constituție, deoarece: este suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat, permite destinarilor legii să prevadă circumstanțele și consecințele rezultate din acesta și prevede fondurile necesare transferului de competență în condițiile în care transferul de competență reprezintă un mijloc care facilitează apropierea fondurilor de beneficiari.

58. Cu privire la critica adusă art.29 alin.(2) și art.41 alin. (3) din legea criticată se arată că derogarea din art.41 alin.(3) se referă la execuția și/sau controlul proiectelor finanțate din fonduri externe postaderare/alți donatori, precum și al celor finanțate din fonduri rambursabile, iar nu la programarea bugetară.

59. Prin urmare, art.29 alin.(2) și art.41 alin.(3) din legea criticată nu încalcă dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție, deoarece derogările instituite de ambele articole sunt în conformitate cu Legea nr.500/2002.

60. **Președintele Senatului** solicită Curții Constituționale să constate netemeinicia obiecției de neconstituționalitate și, în consecință, să o respingă.

61. Mai întâi, arată că, în ceea ce privește natura juridică a Legii bugetului de stat, aceasta este, în esența sa, un act administrativ, pregătit exclusiv de Guvern și care exprimă strategia sa fiscal-bugetară și modul în care urmează să asigure gestionarea finanțelor publice pe durata anului bugetar. Pentru a da formă general-obligatorie bugetului, Guvernul îl prezintă Parlamentului, în calitate de reprezentant suprem al poporului. Faptul că Parlamentul aprobă bugetul printr-o procedură legislativă obișnuită nu conferă acestui act administrativ caracter de lege decât din punctul de vedere al formei. Din punctul de vedere al conținutului său, bugetul de stat rămâne un act administrativ. Legea criticată nu exprimă voința legislativă a Parlamentului referitoare la proiecția bugetului de stat în 2019. Astfel, problemele de constituționalitate ale unei asemenea legi ar consta, cel mult, în încălcarea unor norme procedurale legislative cu caracter regulamentar. Or, în cauza de față, au fost respectate cu strictețe toate normele cuprinse în Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, referitoare la aprobarea bugetului de stat.

62. Se mai arată că aprobarea bugetului de stat de către Parlament este o tradiție istorică respectată în toate statele lumii, originea acesteia izvorând din *Magna Carta Libertatum*. Aprobarea de către Parlament a bugetului de stat este o formă de control parlamentar asupra capacității Guvernului de a proiecta resursele fiscale și bugetare necesare înlăptuirii programului său de guvernare pe parcursul unui an calendaristic.

63. În procesul de pregătire a proiectului de buget și de aprobare legislativă a acestuia participă doar Guvernul, prin Ministerul Finanțelor Publice, ordonatorii principali de credit și, în ultimă instanță, Parlamentul. Președintele României nu are niciun rol în proiectarea și înlăptuirea bugetului de stat. Este însă dreptul Președintelui, primind Legea bugetului de stat spre promulgare, să o retrimite Parlamentului pentru reexaminare, dacă are motive de oportunitate fiscală și bugetară sau dacă remarcă inadvertențe de natură tehnico-legislativă. Deși potrivit art.146 lit.a) din Constituție, Președintele României poate sesiza Curtea Constituțională cu orice lege organică sau ordinară, criticarea de către Președinte a unei legi a bugetului de stat pentru motive de neconstituționalitate extrinsecă sau intrinsecă și sesizarea, în acest sens, a Curții Constituționale, reprezintă eminemamente un demers de oportunitate politică. Se menționează faptul că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a decis constant că nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative, ci doar a legalității constituționale a acestora. Or, prin sesizarea trimisă Curții Constituționale, Președintele României încalcă principiul constituțional al colaborării instituționale loiale între autoritățile publice, deoarece a sesizat instanța constituțională fără motive de neconstituționalitate întemeiate.

64. Cu privire la motivele de neconstituționalitate extrinsecă, referitor la critica potrivit căreia Consiliul fiscal trebuie să emită o opinie de specialitate cu privire la amendamentele admise pe parcursul dezbaterilor

parlamentare pe marginea legii criticate, arată că opinia Consiliului fiscal este publicată pe pagina web a acestui organism. Totodată, din Legea nr.69/2010 nu rezultă că opiniile Consiliului fiscal ar fi obligatorii pentru Parlament în procedura de dezbatere și aprobare a legilor bugetare. Parlamentul poate să țină seama de opiniile Consiliului fiscal sau nu. Nici într-un caz, nici în altul, Legea nr.69/2010 nu induce ideea unei invalidări a legii bugetare pe motive de neconstituționalitate, în cazul în care Parlamentul nu a ținut seama de opinia Consiliului fiscal referitoare la amendamentele admise la Legea bugetului de stat. Numai în cazul rectificării bugetului de stat, trebuie să se aibă în vedere opinia Consiliului fiscal. Această obligație expresă este prevăzută în art.23 alin. (1) din Legea nr.69/2010.

65. Prin urmare, asimilarea de către Președintele României a opiniei de specialitate a unui organism independent, fără caracter etatic, avizelor Consiliului Legislativ sau ale altor organe ale statului cu atribuții de avizare a proiectelor de acte normative și susținerea, pe această bază, că Legea bugetului pe anul 2019 ar fi neconstituțională, întrucât Consiliul fiscal nu a emis o opinie pe marginea amendamentelor admise în procedura de aprobare a legii criticate, sunt lipsite de orice temei. În teoria și practica dreptului există principiul că acolo unde legiuitorul nu distinge, nici interpretul normei de drept nu are dreptul să stabilească un anumit înțeles al legii. Atunci când legiuitorul a vrut să confere obligativitate opiniei Consiliului fiscal a făcut-o în mod expres și clar [art.23 alin.(1) din Legea nr.69/2010].

66. În acest context arată că din sesizarea transmisă Curții Constituționale rezultă că Ministerul Finanțelor Publice a solicitat la 5 februarie 2019 Consiliului fiscal o opinie de specialitate cu privire la Legea bugetului de stat. În aceeași sesizare se arată că înainte de adoptarea legii a cărei constituționalitate este contestată „*Consiliul fiscal trebuia să emită o opinie cu privire la toate amendamentele admise pe parcursul dezbaterilor parlamentare*”. Consiliul fiscal nu și-a îndeplinit, așadar, în mod corespunzător o atribuție legală. În acest caz, nu se pot imputa însă Legii bugetului de stat pe anul 2019 motive de neconstituționalitate extrinsecă.

67. Cu privire la critica de neconstituționalitate extrinsecă referitoare la încălcarea în procedura de adoptare a legii criticate a prevederilor art.11 alin.(1) și (2), precum și ale art.148 alin. (2) și (4) din Constituție menționează că aceste dispoziții constituționale consacră principiul bunei-credințe a statului român în ceea ce privește respectarea obligațiilor ce-i revin din tratatele la care este parte, integrarea tratatelor ratificate de Parlament în dreptul intern și, respectiv, prioritatea dreptului european față de dispozițiile contrare din legile interne. Or, critica de neconstituționalitate adusă din această perspectivă legii deduse controlului prealabil al Curții Constituționale se referă la aspecte tehnice, fără relevanță constituțională, motiv pentru care susținem lipsa de temei a criticilor formulate.

68. Referitor la motivele de neconstituționalitate intrinsecă în ceea ce privește unele dispoziții cuprinse în legea criticată, derogatorii de la cadrul juridic stabilit în unele acte normative speciale, prin care se reglementează finanțarea sistemului de protecție a copilului și a centrelor publice pentru persoane adulte cu handicap de la nivelul județelor și al municipiului București, care ar fi lipsite de previzibilitate, ceea ce ar echivala cu nerespectarea art.1 alin.(5) din Constituție, arată că această critică este neîntemeiată, deoarece analiza gramaticală și interpretarea logico-structurală a normei criticate arată că legiuitorul nu vulnerabilizează protecția persoanelor cu handicap și nici calitatea nivelului de trai, întrucât legea prevede sursele financiare necesare măsurilor de protecție legiferate.

69. **Guvernul** nu a transmis punctul său de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

CURTEA,

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

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

71. **Obiectul controlul de constituționalitate**, astfel cum este formulat în actul de sesizare al Curții Constituționale, îl constituie Legea bugetului de stat pe anul 2019. În realitate, având în vedere criticile de neconstituționalitate invocate, Curtea reține ca obiect al controlului de constituționalitate prevederile art.5 alin.(7), art.29 alin.(2) și art.41 alin.(3) din Legea bugetului de stat pe anul 2019, precum și ale legii în ansamblul său. Dispozițiile criticate în mod punctual au următorul cuprins:

— Art.5 alin.(7): „*În anul 2019, începând cu data intrării în vigoare a prezentei legi, prin derogare de la prevederile art.II alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.163/2001 privind reglementarea unor măsuri financiare, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.364/2002, cu modificările și*

completările ulterioare, de la prevederile art.20 alin.(1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.103/2013 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2014, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice, aprobată cu completări prin Legea nr.28/2014, cu modificările și completările ulterioare, și de la prevederile art.40 alin.(1) și art. 51 alin.(10) din Legea nr.448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările și completările ulterioare, finanțarea sistemului de protecție a copilului și a centrelor publice pentru persoanele adulte cu handicap de la nivelul județelor și sectoarelor municipiului București se asigură din veniturile proprii ale acestora și, în completare, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale, după caz, iar finanțarea drepturilor asistenților personali ai persoanelor cu handicap grav sau indemnizațiilor lunare ale persoanelor cu handicap grav de la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor și sectoarelor municipiului București se asigură din veniturile proprii ale acestora și, în completare, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale, după caz.”;

— Art.29 alin.(2): „Prin derogare de la prevederile art.12 lit. e) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată, și ale art.47 alin.(4), (9) și (10) din Legea nr.500/2002, cu modificările și completările ulterioare, în anul 2019, se autorizează Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice să efectueze virări de credite bugetare și de angajament, între capitole bugetare și între programe, peste limitele prevăzute, cu încadrarea în prevederile bugetare aprobate, în vederea finanțării Programului Național de Dezvoltare Locală, inclusiv etapa a II-a.”;

— Art.41 alin.(3): „În anul 2019, prin excepție de la prevederile art.42 din Legea nr.500/2002, cu modificările și completările ulterioare, începând cu data intrării în vigoare a prezentei legi, documentațiile tehnico-economice aferente obiectivelor, proiectelor sau categoriilor de investiții care se finanțează, potrivit legii, din fonduri externe și fonduri structurale se aprobă de către Ministerul Educației Naționale, indiferent de valoarea acestora.”

72. În susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt invocate prevederile art.1 alin.(5) cu referire la principiul legalității și al calității legii, art.11 alin.(1) și (2) privind dreptul internațional și dreptul intern, art.47 privind nivelul de trai, art.50 privind protecția persoanelor cu handicap, art.120 alin.(1) privind principiile de bază ale administrației publice locale, art.135 alin.(2) lit.f) privind obligația statului de creare a condițiilor necesare pentru creșterea calității vieții și ale art.148 alin.(2) și (4) cu referire la actele Uniunii Europene și obligațiile rezultate din acestea.

73. De asemenea se mai menționează în susținerea obiecției de neconstituționalitate dispozițiile art.2 pct.37, art. 30² alin.(3), art.42, art.46¹ alin.(2) și art.47 alin.(4), (9) și (10) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.597 din 13 august 2002, art.2 lit.l) din Legea-cadru a descentralizării nr.195/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.453 din 25 mai 2006, art.40 alin.(1) și art.51 alin.(10) din Legea nr.448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1 din 3 ianuarie 2008, art.7 lit.b), art.26 alin.(1), art.29 alin.(4), art.30 alin.(4)—(6), art.53 alin.(1), art.53 alin. (2) lit. f) și alin.(4) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.330 din 14 mai 2015, precum și ale art. 46 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1116 din 29 decembrie 2018, care au următorul cuprins:

— Legea nr.500/2002 privind finanțele publice:

Art.2 pct.37: „În înțelesul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos se definesc după cum urmează: [...]

37. program — o acțiune sau un ansamblu coerent de acțiuni ce se referă la același ordonator principal de credite, proiectate pentru a realiza un obiectiv sau un set de obiective definite și pentru care sunt stabiliți indicatori de program care să evalueze rezultatele ce vor fi obținute, în limitele de finanțare aprobate;”;

Art.30² alin.(3): „(3) Diferențele semnificative față de previziunile Comisiei Europene sunt descrise și motivate, în special dacă nivelul sau creșterea variabilelor din ipotezele externe se îndepărtează în mod semnificativ de valorile menționate în previziunile Comisiei Europene”.

Art.42: „(1) Documentațiile tehnico-economice aferente obiectivelor/proiectelor de investiții noi, documentațiile de avizare a lucrărilor de intervenții, respectiv notele de fundamentare privind necesitatea și oportunitatea efectuării cheltuielilor aferente celorlalte categorii de investiții incluse la poziția C «Alte cheltuieli de investiții» care se finanțează, potrivit legii, din fonduri publice, se aprobă de către:

a) Guvern, pentru valori mai mari de 30 milioane lei;

b) ordonatorii principali de credite, pentru valori cuprinse între 5 milioane lei și 30 milioane lei;

c) ceilalți ordonatori de credite, pentru valori până la 5 milioane lei, cu acordul prealabil al ordonatorului principal de credite cu privire la necesitatea și oportunitatea investiției.

(2) Reaprobarea documentației tehnico-economice a unui obiectiv/proiect de investiții, a documentației de avizare a lucrărilor de intervenții, respectiv a notelor de fundamentare privind necesitatea și oportunitatea efectuării cheltuielilor aferente celorlalte categorii de investiții incluse la poziția C «Alte cheltuieli de investiții» se face potrivit prevederilor alin.(1).

(3) Aprobarea sistării execuției unui obiectiv/proiect de investiții sau a lucrărilor de intervenții, precum și a unor obiecte sau capacități din cadrul acestora se face de către autoritatea care a aprobat/reaprobat documentația tehnico-economică.

(4) Limitele valorice privind competențele de aprobare prevăzute la alin.(1) se pot modifica prin hotărâre a Guvernului, în funcție de evoluția indicilor de prețuri.”;

Art.46¹ alin.(2): „(2) Prin legile bugetare anuale se pot stabili dispoziții derogatorii de la prezenta lege referitoare la programarea bugetară, execuția și/sau controlul proiectelor finanțate din fonduri externe postaderare/alți donatori, precum și al celor finanțate din fonduri rambursabile.”;

Art.47 alin.(4), (9) și (10): „(4) Alocațiile pentru cheltuielile de investiții aprobate pe ordonator principal de credite nu pot fi virate și utilizate pentru alte naturi de cheltuieli. [...]

(9) Pe baza justificărilor corespunzătoare, virările de credite bugetare de la un capitol la alt capitol al clasificăției bugetare, precum și între programe se pot efectua, în limita de 20% din prevederile capitolului bugetar, aprobate prin legea bugetară anuală la nivelul ordonatorului principal de credite, și, respectiv, de 10% din prevederile programului, cumulată la nivelul unui an, care urmează a se suplimenta, cu cel puțin o lună înainte de angajarea cheltuielilor, cu acordul Ministerului Finanțelor Publice.

(10) Virările de credite bugetare, în condițiile prevederilor alin.(9), se pot efectua începând cu trimestrul al III-lea al anului bugetar. Aceste virări se efectuează dacă nu contravin prevederilor prezentului articol, legilor bugetare sau legilor de rectificare. Virările de credite bugetare pot influența creditele bugetare aprobate în bugetele ordonatorilor principali de credite pe trimestrele încheiate, numai în situația în care creditele bugetare aprobate cumulată de la începutul anului sunt mai mari decât creditele bugetare deschise din bugetul ordonatorului principal de credite pentru aceeași perioadă și decât plățile efectuate în limita acestora.”

— Legea-cadru a descentralizării nr.195/2006:

Art.2 lit.l): „În înțelesul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele accepțiuni: [...]

l) descentralizare — transferul de competență administrativă și financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale;”.

— Legea nr.448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap:

Art.40 alin.(1): „(1) Autoritățile administrației publice locale au obligația să prevadă în bugetul local sumele necesare din care se suportă salarizarea, precum și celelalte drepturi cuvenite asistentului personal, potrivit legii. Sumele se asigură în proporție de cel mult 90% de la bugetul de stat, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată, în baza numărului de beneficiari comunicat de unitățile administrativ-teritoriale.”;

Art.51 alin.(10): „(10) Finanțarea măsurilor de protecție de tip centre de zi și centre rezidențiale pentru persoanele adulte cu handicap se asigură de la bugetul de stat, prin bugetul direcțiilor generale de asistență socială și protecția copilului sau al autorității administrației publice locale la nivel de municipiu, oraș sau comună, după caz, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată alocate cu această destinație, în proporție de cel mult 90% din necesarul stabilit anual de Ministerul Muncii și Justiției Sociale la elaborarea bugetului de stat, în baza standardelor de cost calculate pentru beneficiari/tipuri de servicii sociale.”

— Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010:

Art.7 lit.b): „Regula prevăzută la art.6 [În vederea respectării valorilor de referință pentru deficitul bugetar și datoria publică, astfel cum sunt acestea menționate în Protocolul nr.12 privind procedura aplicabilă deficitelor excesive, anexă la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, poziția bugetară a administrației publice este echilibrată sau în excedent — s.n.] se consideră respectată dacă este îndeplinită una dintre următoarele condiții: [...]

b) atunci când raportul dintre datoria publică calculată conform metodologiei Uniunii Europene și produsul intern brut, la prețurile pieței, este semnificativ sub nivelul de 60% și când riscurile în ceea ce privește sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice sunt scăzute, limita inferioară a obiectivului bugetar pe termen mediu nu poate depăși un sold structural anual al administrației publice de cel mult — 1,0% din produsul intern brut, la prețurile pieței.”;

Art.26 alin.(1): „(1) Până la data de 31 iulie a fiecărui an, Ministerul Finanțelor Publice va înainta Guvernului strategia fiscal-bugetară pentru următorii 3 ani, care va conține cadrul macroeconomic ce stă la

baza politicii fiscal-bugetare, cadrul fiscal-bugetar cu prognozele bugetare și politica fiscal-bugetară și o declarație de răspundere, conform prevederilor prezentei legi, pe care acesta o va prezenta Parlamentului până la data de 15 august a fiecărui an.”;

Art.29 alin.(4): „(4) Declarația de răspundere va conține o declarație semnată de prim-ministrul și de ministrul finanțelor publice, prin care se atestă corectitudinea și integralitatea informațiilor din strategia fiscal-bugetară și conformitatea acesteia cu prezenta lege, țințele sau limitele pentru regulile fiscale și respectarea principiilor responsabilității fiscale.”;

Art.30 alin.(4)—(6): „(4) Guvernul are obligația de a prezenta Parlamentului un buget anual care să respecte principiile responsabilității fiscale, regulile fiscale, strategia fiscal-bugetară și orice alte prevederi ale prezentei legi, iar prim-ministrul și ministrul finanțelor publice vor semna o declarație ce atestă această conformitate, declarație care va fi prezentată Parlamentului împreună cu bugetul anual.

(5) În eventualitatea că Guvernul nu poate respecta condiția de conformitate prevăzută la alin.(4), prim-ministrul și ministrul finanțelor publice vor menționa în declarație abaterile, precum și măsurile și termenele până la care Guvernul va asigura conformitatea cu principiile responsabilității fiscale, cu regulile fiscale și cu strategia fiscal-bugetară.

(6) Consiliul fiscal va exprima o opinie cu privire la declarația menționată la alin.(4), inclusiv mențiunile prevăzute la alin.(5).”;

Art.53 alin.(1), alin.(2) lit.f) și alin.(4): „(1) Consiliul fiscal este o autoritate independentă, compusă din 5 membri cu experiență în domeniul politicilor macroeconomice și bugetare, care va 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. Membrii Consiliului fiscal își exercită mandatul potrivit legii și nu vor solicita sau primi instrucțiuni de la autoritățile publice ori de la orice altă instituție sau autoritate.

(2) Consiliul fiscal are următoarele atribuții principale: [...]

f) pregătirea estimărilor și emiterea 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; [...]

(4) 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”.

— Ordonanța de urgență a Guvernului nr.114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene:

Art.46 alin.(1): „(1) Prin derogare de la prevederile art.29 alin.(4) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată, prim-ministrul și ministrul finanțelor publice semnează o declarație de răspundere prin care se atestă, exclusiv, corectitudinea și integralitatea informațiilor din Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2019-2021”.

74. Se mai invocă în susținerea obiecției de neconstituționalitate dispozițiile art.3 alin.(1) lit.c)—e) și alin.(2) din Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul uniunii economice și monetare dintre Regatul Belgiei, Republica Bulgaria, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Republica Estonia, Irlanda, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Republica Italiană, Republica Cipru, Republica Letonia, Republica Lituania, Marele Ducat de Luxemburg, Ungaria, Malta, Regatul Țărilor de Jos, Republica Austria, Republica Polonă, Republica Portugheză, România, Republica Slovenia, Republica Slovacia, Republica Finlanda și Regatul Suediei, semnat la Bruxelles la 2 martie 2012, ratificat prin Legea nr.83/2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.410 din 20 iunie 2012, precum și art.4 alin.(1) din Directiva 2011/85/UE din 8 noiembrie 2011 privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, nr.306 din 23 noiembrie 2011, care au următorul cuprins:

— Art.3 alin.(1) lit.c)—e) și alin.(2) din Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul uniunii economice și monetare: „(1) Părțile contractante aplică regulile prevăzute în prezentul alineat, în plus față de obligațiile lor ce decurg din dreptul Uniunii Europene și fără a aduce atingere acelor obligații: [...]

c) părțile contractante pot să devieze temporar de la obiectivul lor pe termen mediu sau de la strategia de ajustare pentru atingerea acestuia doar în circumstanțe excepționale, astfel cum sunt definite la litera (b) de la alineatul (3);

d) atunci când raportul dintre datoria publică și produsul intern brut, la prețurile pieței, este semnificativ

sub nivelul de 60% și când riscurile în ceea ce privește sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice sunt scăzute, limita inferioară a obiectivului pe termen mediu specificat la litera (b) poate atinge un deficit structural de cel mult 1,0% din produsul intern brut, la prețurile pieței;

e) în cazul în care se observă deviații semnificative de la obiectivul pe termen mediu sau de la strategia de ajustare pentru atingerea acestuia, se declanșează automat un mecanism de corecție. Mecanismul include obligația părții contractante vizate de a pune în aplicare măsuri pentru corectarea deviațiilor într-un termen stabilit.

(2) Regulile prevăzute la alineatul (1) produc efecte în dreptul intern al părților contractante cel târziu în termen de un an de la intrarea în vigoare a prezentului tratat, prin intermediul unor dispoziții cu forță juridică obligatorie și caracter permanent, de preferință constituționale, sau garantând în alt mod respectarea și aderarea pe deplin la acestea pe tot parcursul proceselor bugetare naționale. Părțile contractante instituie la nivel național mecanismul de corecție menționat la alineatul (1) litera (e) pe baza unor principii comune care sunt propuse de Comisia Europeană și vizează, în special, tipul, amploarea și durata acțiunii de corecție care trebuie întreprinsă, inclusiv în cazul circumstanțelor excepționale, precum și rolul și independența instituțiilor responsabile la nivel național de monitorizarea respectării regulilor prevăzute la alineatul (1). Acest mecanism de corecție respectă pe deplin prerogativele parlamentelor naționale”.

— Art.4 alin.(1) din Directiva 2011/85/UE: „(1) Statele membre se asigură că planificarea bugetară se bazează pe previziuni macroeconomice și bugetare realiste, care utilizează informațiile cele mai actuale. Planificarea bugetară se bazează pe scenariul macrofiscal cel mai probabil sau pe un scenariu mai prudent. Previziunile macroeconomice și bugetare sunt comparate cu previziunile cele mai recente ale Comisiei și, după caz, cu cele ale altor organisme independente. Diferențele semnificative dintre scenariul macrobugetar ales și previziunile Comisiei sunt descrise și motivate, în special dacă nivelul sau creșterea variabilelor din ipotezele externe se îndepărtează în mod semnificativ de valorile menționate în previziunile Comisiei”.

(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

75. Înainte de a proceda la analiza propriu-zisă a obiecției de neconstituționalitate, Curtea constată că aceasta îndeplinește condițiile de admisibilitate prevăzute de art.146 lit. a) teza întâi din Constituție atât sub aspectul titularului dreptului de sesizare, întrucât a fost formulată de Președintele României, cât și sub aspectul obiectului, fiind vorba de o lege adoptată, dar nepromulgată încă. Cu privire la termenul în care a fost sesizată Curtea Constituțională, se constată că legea a fost adoptată, în procedură generală, de Camera decizională, Camera Deputaților, la data de 15 februarie 2019, iar la 18 februarie 2019 a fost depusă pentru exercitarea dreptului de sesizare asupra constituționalității legii. Obiecția de neconstituționalitate a fost formulată și înregistrată la Curtea Constituțională în data de 22 februarie 2019. Având în vedere că în cauză este aplicabil art.77 alin.(1) din Constituție, neexistând nicio obiecție de neconstituționalitate sau cerere de reexaminare formulată, urmează a se constata că prezenta obiecție de neconstituționalitate a fost formulată în termen și este admisibilă sub acest aspect, fiind respectate exigențele stabilite prin Decizia nr.67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.223 din 13 martie 2018.

(2) Parcursul legislativ al legii analizate

76. Legea bugetului de stat pe anul 2019 a fost inițiată de Guvernul României și înregistrată la Biroul permanent al Camerei Deputaților la 9 februarie 2019. La data de 15 februarie 2019, legea a fost adoptată, în procedură de urgență, de plenul reunit al Parlamentului în ședință comună [pentru = 275, împotriva = 122, abțineri = 2], fiind depusă pentru exercitarea dreptului de sesizare asupra constituționalității legii la 18 februarie 2019. În data de 22 februarie 2019, Curtea Constituțională a fost sesizată cu prezenta obiecție de neconstituționalitate.

(3) Analiza obiecției de neconstituționalitate

(3.1) Critici de neconstituționalitate extrinsecă

77. În ceea ce privește critica de neconstituționalitate raportată la lipsa opiniei Consiliului fiscal, Curtea constată că aceasta este neîntemeiată.

78. Potrivit art.53 alin.(2) lit.e) și f) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.330 din 14 mai 2015, Consiliul fiscal are printre atribuțiile principale: „e) analiza și elaborarea de opinii și recomandări, atât înainte de aprobarea de către Guvern, cât și înainte de transmiterea către Parlament, asupra legilor bugetare anuale, a rectificărilor bugetare, precum și asupra altor inițiative legislative care pot avea un impact asupra volumului cheltuielilor bugetare, precum și evaluarea conformității acestora cu principiile și regulile fiscale prevăzute de prezenta lege; f) pregătirea estimărilor și emiterea 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”.

79. În lipsa vreunei prevederi legale exprese cu privire la consultarea obligatorie a Consiliului fiscal, Curtea constată că atribuțiunile antereferte ale acestuia se exercită din oficiu sau la cerere. De altfel, în acest sens, Curtea reține că, la solicitarea Ministerului Finanțelor Publice, Consiliul fiscal a emis în data de 5 februarie 2019 o opinie cu privire la Legea bugetului de stat, Legea bugetului asigurărilor sociale pentru anul 2019 și la Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2019—2021. Întrucât legea nu impune solicitarea în mod obligatoriu a opiniei Consiliului fiscal, Curtea constată că solicitarea acesteia intră în marja de apreciere a Guvernului. Prin urmare, nu se poate susține că a fost încălcat art.1 alin.(5) din Constituție raportat la art.53 alin.(2) lit.e) și f) din Legea nr.69/2010.

80. Curtea reține că nu se poate face nicio comparație între avizul Consiliului Economic și Social și opinia Consiliului fiscal, întrucât, pe de o parte, Consiliul fiscal nu este o autoritate publică de rang constituțional, spre deosebire de Consiliul Economic și Social [a se vedea art.141 din Constituție], iar, pe de altă parte, legea nu reglementează caracterul obligatoriu al solicitării opiniei, spre deosebire de avizul Consiliului Economic și Social, care este consultat în mod obligatoriu în domeniile sale de competență [a se vedea art.2 alin.(1) din Legea nr. 248/2013, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.740 din 2 octombrie 2015].

81. În ceea ce privește critica de neconstituționalitate raportată la lipsa opiniei Consiliului fiscal cu privire la declarația de conformitate semnată de prim-ministru și ministrul finanțelor publice, Curtea constată că aceasta este neîntemeiată. Potrivit art.30 alin.(4) și (5) din Legea nr.69/2010, „(4) *Guvernul are obligația de a prezenta Parlamentului un buget anual care să respecte principiile responsabilității fiscale, regulile fiscale, strategia fiscal-bugetară și orice alte prevederi ale prezentei legi, iar prim-ministrul și ministrul finanțelor publice vor semna o declarație ce atestă această conformitate, declarație care va fi prezentată Parlamentului împreună cu bugetul anual.*

(5) *În eventualitatea că Guvernul nu poate respecta condiția de conformitate prevăzută la alin.(4), prim-ministrul și ministrul finanțelor publice vor menționa în declarație abaterile, precum și măsurile și termenele până la care Guvernul va asigura conformitatea cu principiile responsabilității fiscale, cu regulile fiscale și cu strategia fiscal-bugetară”.*

82. Curtea constată că, potrivit art.46 alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.116 din 29 decembrie 2018, „*Prin derogare de la prevederile art.30 alin.(4) din Legea nr.69/2010, republicată, prim-ministrul și ministrul finanțelor publice semnează o declarație ce atestă exclusiv încadrarea proiectului de buget pe anul 2019 și perspectiva 2020—2022 în țintele, obiectivele și prioritățile asumate prin Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2019—2021*”. În consecință, prim-ministrul și ministrul finanțelor publice pentru anul 2019 *nu vor semna o declarație ce atestă conformitatea bugetului anual cu principiile responsabilității fiscale, regulile fiscale, strategia fiscal-bugetară și cu orice alte prevederi ale Legii nr.69/2010, ceea ce înseamnă că pentru anul 2019 prevederile art.30 alin.(4) din Legea nr.69/2010 nu se aplică. În mod similar, nu se aplică pentru anul 2019 nici prevederile art.30 alin.(5) din Legea nr. 69/2010.*

83. În aceste condiții, în mod evident, Consiliul fiscal nu va emite nicio opinie cu privire la declarația de conformitate din moment ce aceasta nu se emite pentru anul 2019. Prin urmare, nu se aplică nici prevederile art.30 alin.(6) din Legea nr. 69/2010, potrivit cărora „*Consiliul fiscal va exprima o opinie cu privire la declarația menționată la alin.(4), inclusiv mențiunile prevăzute la alin.(5)*”.

84. Prin urmare, atât prim-ministrul și ministrul finanțelor publice, cât și Consiliul fiscal trebuie să se supună legii, iar potrivit acesteia prim-ministrul și ministrul finanțelor publice semnează o declarație ce atestă exclusiv încadrarea proiectului de buget pe anul 2019 și perspectiva 2020—2022 în țintele, obiectivele și prioritățile asumate prin Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2019—2021, și nu o declarație de conformitate. Or, legea nu prevede că pentru anul 2019 Consiliul fiscal trebuie să emită o opinie în privința declarației date, astfel că nu pot fi puse în prerogativa acestuia, astfel cum solicită autorul obiecției de neconstituționalitate, competențe pe care legea nu le prevede. În acest context, Curtea subliniază că atât timp cât legea se bucură de prezumția de constituționalitate, ea trebuie aplicată ca atare. Astfel, întrucât Ordonanța de urgență a Guvernului nr.114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.116 din 29 decembrie 2018, se bucură de această prezumție, ea trebuie respectată de toate autoritățile publice. De asemenea, Curtea reține că în cadrul controlului *a priori* de constituționalitate a prezentei legi *nu se pot antama critici*

de neconstituționalitate care vizează acte normative în vigoare, a căror constituționalitate poate fi contestată numai pe calea excepției de neconstituționalitate sau, eventual, pe calea controlului de constituționalitate a priori a legii de aprobare a ordonanței de urgență.

85. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, autorul acesteia face referire la art.3 din Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul uniunii economice și monetare, ratificat prin Legea nr.83/2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.410 din 20 iunie 2012, și la regulile bugetare prevăzute în cadrul acestui text al tratatului. Curtea constată că acest tratat reprezintă un instrument interguvernamental și nu face parte, în mod formal, din dreptul Uniunii Europene, fiind încheiat în temeiul art.20 din Tratatul privind Uniunea Europeană. Potrivit alineatului 1 al acestui text, „**Statele membre care doresc să stabilească între ele o formă de cooperare consolidată în cadrul competențelor neexclusive ale Uniunii pot recurge la instituțiile acesteia și își pot exercita aceste competențe prin aplicarea dispozițiilor corespunzătoare ale tratatelor, în limitele și în conformitate cu procedurile prevăzute la prezentul articol, precum și la articolele 326—334 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.**

Formele de cooperare consolidată urmăresc să favorizeze realizarea obiectivelor Uniunii, să apere interesele acesteia și să consolideze procesul său de integrare. Acestea sunt deschise în orice moment tuturor statelor membre, în conformitate cu articolul 328 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene”.

86. Curtea reține că, potrivit art.3 alin.(1) teza introductivă a tratatului, părțile contractante aplică regulile prevăzute în acest alineat, **în plus față de obligațiile lor ce decurg din dreptul Uniunii Europene și fără a aduce atingere acelor obligații.** Principala critică vizează faptul că legea bugetului de stat încalcă art.3 alin.(1) lit.d) din tratat, în conformitate cu care „atunci când raportul dintre datoria publică și produsul intern brut, la prețurile pieței, este semnificativ sub nivelul de 60% și când riscurile în ceea ce privește sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice sunt scăzute, limita inferioară a obiectivului pe termen mediu specificat la litera (b) poate atinge un deficit structural de cel mult 1,0% din produsul intern brut, la prețurile pieței”.

87. Rezultă că art.148 din Constituție nu este aplicabil în raport cu tratatul menționat, acesta nefiind parte, în mod formal, a dreptului Uniunii Europene [a se vedea și Decizia nr.950 din 13 noiembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.20 din 10 ianuarie 2013]; prin urmare, Curtea reține incidența numai a dispozițiilor art.11 alin.(1) și (2) din Constituție.

88. Obiecția de neconstituționalitate, însă, nu cuprinde nicio motivare cu privire la această pretinsă încălcare a indicatorului prevăzut de art.3 alin.(1) lit.d) din Tratat, menționând doar că „din analiza prevederilor Legii bugetului de stat pe anul 2019 și a strategiei fiscal-bugetare pentru anii 2019—2021, rezultă că aceste dispoziții nu sunt respectate”. Or, o asemenea motivare de natură proclamativă nu poate fi reținută, Curtea neputând invoca ea însăși critici de neconstituționalitate pentru a se susține încălcarea art.11 alin.(1) și (2) din Constituție.

89. Autorul sesizării invocă în susținerea acesteia și prevederile Recomandării Consiliului Uniunii Europene din 27 noiembrie 2018, prin care se recomandă României „(1) să ia măsurile necesare pentru a se asigura că rata de creștere nominală a cheltuielilor publice primare nete nu depășește 4,5% în 2019, ceea ce corespunde unei ajustări structurale anuale de 1,0% din PIB, punând astfel România pe o traiectorie de ajustare adecvată în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu; (2) să utilizeze toate veniturile excepționale pentru reducerea deficitului, iar măsurile de consolidare bugetară să asigure o îmbunătățire durabilă a soldului structural al bugetului general într-o manieră favorabilă creșterii; (3) să prezinte Consiliului, până la 15 aprilie 2019, un raport referitor la măsurile pe care le-a luat pentru a da curs prezentei recomandări; raportul ar trebui să prezinte măsuri detaliate în mod suficient și anunțate în mod credibil, incluzând impactul bugetar al fiecăreia dintre acestea, precum și previziuni bugetare detaliate și actualizate pentru 2019”.

90. Aceste recomandări sunt făcute în contextul art.121 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene, care la alin.(4) prevede că „În cazul în care se constată, în cadrul procedurii prevăzute la alineatul (3) [Consiliul supraveghează evoluția economică în fiecare dintre statele membre și în Uniune, precum și conformitatea politicilor economice cu orientările generale ale politicilor economice ale statelor membre și ale Uniunii și efectuează periodic o evaluare de ansamblu — s.n.], că politicile economice ale unui stat membru nu sunt conforme cu orientările generale prevăzute la alineatul (2) [orientările generale ale politicilor economice ale statelor membre și ale Uniunii — s.n.] sau că acestea riscă să compromită buna funcționare a uniunii economice și monetare, Comisia poate adresa un avertisment respectivului stat membru. Consiliul, la recomandarea Comisiei, poate adresa recomandările necesare statului membru în cauză. Consiliul, la propunerea Comisiei, poate decide să facă publice recomandările sale”.

91. Curtea reține că, în procedura anterioară, la 22 iunie 2018, Consiliul a decis, în conformitate cu

art.121 alin.(4) din TFUE, că și în anul 2017, în România a existat o abatere semnificativă constatată de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu. Având în vedere abaterea semnificativă stabilită, la 22 iunie 2018, Consiliul a adresat o recomandare prin care România era invitată să ia măsurile necesare pentru a se asigura că rata de creștere nominală a cheltuielilor publice primare nete nu depășește 3,3% în 2018 și 5,1% în 2019, ceea ce corespunde unei ajustări structurale anuale de 0,8% din PIB în fiecare an. Consiliul a recomandat totodată României să utilizeze toate veniturile excepționale pentru reducerea deficitului, în timp ce măsurile de consolidare bugetară urmau să asigure o îmbunătățire durabilă a soldului structural al bugetului general într-o manieră favorabilă creșterii. Consiliul a stabilit data de 15 octombrie 2018 ca termen până la care România trebuia să prezinte un raport privind măsurile luate în urma recomandării respective din 22 iunie 2018 [a se vedea considerentul nr.1 al Recomandării Consiliului Uniunii Europene din 27 noiembrie 2018].

92. Curtea reține că recomandarea nu este un act juridic cu caracter obligatoriu, astfel că art.148 alin.(2) din Constituție nu are incidență prin raportare la această critică. Mai mult, nici art. 11 alin.(1) și (2) din Constituție nu au incidență, întrucât problema analizată vizează aspecte de drept european. *De aceea, în privința invocării recomandării, incidența are numai art.148 alin.(4) din Constituție.*

93. Toate aceste aspecte însă vizează o procedură specifică dreptului Uniunii Europene care se desfășoară între Comisia Europeană, Consiliul Uniunii Europene, Parlamentul European și statul membru în cauză, iar obligațiile rezultate din/în cadrul acesteia nu pot fi convertite în obligații constituționale. Recomandările în cadrul procedurii prevăzute de art.121 din TFUE sunt și rămân parte a unei proceduri de asigurare a bunei funcționări a uniunii economice și monetare și de monitorizare a conformității politicilor economice ale unui stat membru cu orientările generale ale politicilor economice ale statelor membre și ale Uniunii. **Problemele identificate se rezolvă în conformitate cu căile și mijloacele prevăzute de TFUE.** În acest moment nu se poate concluziona în sensul că România nu și-ar îndeplini obligațiile rezultate din actul aderării, din contră, se reține că preocuparea statului este aceea de a respecta art.126 alin.(1) și (2) din TFUE, care prevede că: „(1) Statele membre evită deficitele publice excesive. (2) Pentru a identifica erorile evidente, Comisia supraveghează evoluția situației bugetare și a nivelului datoriei publice în statele membre. Comisia examinează în special dacă disciplina bugetară a fost respectată, pe baza următoarelor două criterii:

(a) *dacă raportul dintre deficitul public planificat sau real și produsul intern brut depășește o valoare de referință, cu excepția cazului în care:*

— *raportul s-a diminuat în mod semnificativ și constant și atinge un nivel apropiat de valoarea de referință, sau*

— *depășirea valorii de referință este excepțională și temporară și respectivul raport se menține aproape de valoarea de referință;*

(b) *dacă raportul dintre datoria publică și produsul intern brut depășește o valoare de referință, cu excepția cazului în care acest raport se diminuează suficient și se apropie de valoarea de referință într-un ritm satisfăcător. Valorile de referință sunt precizate în Protocolul privind procedura aplicabilă deficitelor excesive, care este anexat la tratate”.*

94. Protocolul nr.12 privind procedura aplicabilă deficitelor excesive, anexă la TFUE, prevede că „Valorile de referință menționate la articolul 126 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene sunt următoarele:

— *3% pentru raportul dintre deficitul public prevăzut sau realizat și produsul intern brut la prețurile pieței;*

— *60% pentru raportul dintre datoria publică și produsul intern brut la prețurile pieței”.*

95. În acest context, Curtea reține că, în jurisprudența sa, a statuat că în sensul art.137 alin.(1) din Constituție, potrivit căruia „Formarea, administrarea, întrebuintarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sunt reglementate prin lege”, a fost adoptată Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.597 din 13 august 2002, care stabilește principiile, cadrul general și procedurile privind formarea, administrarea, angajarea și utilizarea fondurilor publice, precum și responsabilitățile instituțiilor publice implicate în procesul bugetar. Din prevederile constituționale și dispozițiile legale menționate rezultă că bugetul se constituie ca un **plan financiar al statului**, aprobat prin lege, prin care sunt prevăzute veniturile și cheltuielile publice stabilite în fiecare an, necesare îndeplinirii funcțiilor și sarcinilor statului. Astfel, în acest domeniu, Guvernul, în concordanță cu art.138 alin.(1) și (2) din Constituție, asigură elaborarea proiectelor legilor bugetare anuale și transmiterea acestora spre adoptare Parlamentului [Decizia nr.1.657 din 28 decembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.33 din nr. 13 ianuarie 2011].

96. Curtea reține că, împreună cu proiectul bugetului de stat pe anul 2019, Guvernul a depus și *Raportul*

privind situația macroeconomică pe anul 2019 și proiecția acesteia pe anii 2020—2022, în care se precizează, în mod expres, că „România a realizat în anul 2017 un deficit al bugetului general consolidat în termeni ESA de 2,92% din PIB, sub limita permisă de regulamentele europene, iar pe 12 luni ale anului 2018 deficitul bugetului general consolidat calculat pe baza metodologiei naționale este de 2,88% din PIB” [pag. 1]. „De remarcat că pentru anul 2017 deficitul bugetar cash a fost de 2,84% din PIB, ceea ce corespunde unui deficit ESA înregistrat de 2,92% din PIB și unui deficit structural de 3,4% din PIB, iar în anul 2018 deficitul cash este estimat la 2,88% din PIB, căruia îi corespunde un deficit ESA de 2,96% din PIB” [p. 19]. „Bugetul a fost construit ținând cont de pragul maxim de deficit de 3% stabilit la nivelul Uniunii Europene, pe întreg orizontul de referință, ceea ce arată în fapt respectarea regulii din Tratatul de la Maastricht. Ținta de deficit bugetar cash pe anul 2019 este estimată la 2,55% din PIB, iar deficitul ESA la 2,57% din PIB, anul 2019 fiind primul an în care începe ajustarea deficitului bugetar, respectiv o ajustare de 0,39 puncte procentuale în termeni ESA față de anul 2018, care va continua pe orizontul 2020—2022, urmând ca acesta să ajungă în anul 2022 la 1,8% din PIB, respectiv o ajustare de 0,77 puncte procentuale față de anul 2019” [p. 6]. „Planificarea bugetară pe anul 2019 și estimările pe perioada 2020—2022 stabilesc deficitul bugetar ESA în anul 2019 la 2,57% din PIB, primul an când începe ajustarea deficitului bugetar, respectiv o ajustare de 0,39 puncte procentuale față de anul 2018, care va continua pe orizontul 2020—2022, urmând ca acesta să ajungă în anul 2022 la 1,80% din PIB, respectiv o ajustare de 0,77 puncte procentuale față de anul 2019” [p. 20]. „În termeni structurali, se estimează că deviația semnificativă înregistrată în anul 2016 de la OTM stabilit pentru România (respectiv 1% din PIB) se va ajusta începând cu anul 2019. Devierea de la OTM s-ar produce în condițiile menținerii, pe întreg orizontul de planificare, a unui nivel sustenabil al datoriei publice de sub 40% din PIB, România înregistrând în anul 2017 un procent al datoriei publice de 35,2%, în scădere față de anul 2016 cu 2,1 puncte procentuale” [p. 20].

97. Mai mult, în ședința plenului reunit al celor două Camere ale Parlamentului din 13 februarie 2019, domnul Eugen Orlando Teodorovici, ministrul finanțelor publice, potrivit stenogramei ședinței, a arătat: „Acesta este contextul în care noi am definit viziunea de dezvoltare a României pentru anul 2019, pornind de la următorii indicatori macroeconomici: creștere economică de 5,5%, o valoare a PIB-ului de 1022,5 miliarde de lei, fiind pentru prima dată când valoarea PIB-ului depășește 1000 de miliarde de lei; un deficit bugetar care se va reduce în 2019 la 2,55% din PIB, în limitele Tratatului de la Maastricht; deficitul de cont curent este în scădere față de anul precedent, respectiv de 3,3%; câștigul salarial mediu net lunar este prognozat să se majoreze cu 14,9% și include majorarea de la 1 ianuarie 2019 a salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată la 2.080 de lei și la 2.350 de lei pentru personalul încadrat pe funcții pentru care se prevede nivelul de studii superioare, cu vechime în muncă de cel puțin un an în domeniul studiilor superioare; numărul mediu de salariați continuă trendul ascendent și se va majora în anul 2019 cu 3,4%, ajungând la peste 5,2 milioane de salariați; inflația prognozată va fi de 2,8% în anul 2019. [...] Nivelul estimat al datoriei guvernamentale pentru 2019 este de 34,9% din PIB. Astfel, potrivit comunicatului Eurostat din luna ianuarie 2019, la nivelul țărilor membre ale Uniunii Europene, la sfârșitul trimestrului al treilea din 2018, România s-a situat pe locul 4 între statele membre ale Uniunii Europene, cu cel mai scăzut nivel de îndatorare după Estonia, Luxemburg, Bulgaria și pe aceeași poziție cu Republica Cehă, sub media datoriei guvernamentale pentru zona euro, dar și sub media datoriei guvernamentale pentru Uniunea Europeană cu 28 de membri”.

98. Prin urmare, din cele de mai sus, rezultă că Guvernul a ținut cont în elaborarea bugetului de stat pe anul 2019 de obligațiile rezultate din art.126 din TFUE. Eventualele încălcări ale art.126 din TFUE se constată în cadrul procedurii de deficit excesiv, prevăzută de textul anterferit din TFUE, și nu printr-un control de constituționalitate a legii bugetului de stat.

99. Curtea Constituțională nu are nicio competență în procedura reglementată de art.121 sau 126 din TFUE; dialogul instituțional existent între Comisia Europeană, Consiliul Uniunii Europene și statul membru în cauză se desfășoară potrivit prevederilor art.121 și art.126 din TFUE.

100. Trebuie subliniat faptul că bugetul de stat este un plan financiar al statului, el nu poate prevedea cu o exactitate absolută evoluțiile economice în cursul unui an bugetar, ci trasează marile direcții ale acțiunii statului din perspectivă bugetară. Eventualele dezechilibre apărute pe parcursul anului bugetar se pot corecta prin acte normative de forță legii. Astfel, în jurisprudența sa, de exemplu Decizia nr.515 din 24 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1195 din 14 decembrie 2004, Curtea a statuat că finanțarea cheltuielilor bugetare se face din surse financiare alocate în buget, iar că majorarea unor cheltuieli se finanțează fie prin suplimentarea alocațiilor bugetare din fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, fie prin rectificare bugetară [Decizia nr.1.092 din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.712 din 20 octombrie 2008, sau Decizia nr.1.093 din 15 octombrie

2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.711 din 20 octombrie 2008].

101. În ceea ce privește susținerile referitoare la faptul că *Raportul privind situația macroeconomică pe anul 2019 și proiecția acesteia pe anii 2020—2022* se fundamentează pe o situație macroeconomică ce ignoră evoluțiile la nivelul economiei mondiale și europene, ceea ce ar fi contrar art.4 alin. (1) din Directiva 2011/85/UE din 8 noiembrie 2011, Curtea Constituțională nu poate verifica acuratețea acestui raport, nu poate aprecia dacă sunt diferențe semnificative între acestea și nu își poate asuma ea însăși politica bugetară a statului. De asemenea, nu are competența de a verifica caracterul concordant al „previziunilor” Comisiei Europene cu cele ale Guvernului.

102. Autorul obiecției de neconstituționalitate nu a depus la dosar aceste *previziuni* ale Comisiei Europene, care par a fi *previziunile* Comisiei Europene din toamna anului 2018 menționate la considerentul 10 din Recomandarea Consiliului Uniunii Europene din 27 noiembrie 2018 [„*Previziunile Comisiei din toamna anului 2018 estimează un deficit public de 3,4% în 2019, procent care depășește valoarea de referință de 3% din PIB prevăzută în tratat. Ajustarea structurală necesară pare a fi adecvată și pentru a asigura faptul că în 2019 România respectă cu o marjă valoarea de referință din tratat de 3% din PIB*”], ci doar a făcut o referire generică la acestea, neindicând în mod concret nici neconcordanțele existente între acest act și raportul Guvernului. Curtea reține că o previziune vizează o posibilitate sau o eventualitate, ea îndeamnă la discuții, la consultări și nu la stabilirea unor linii de forță care să se obiectivizeze în neconstituționalitatea — pentru acest motiv — a legii bugetului de stat. De fapt, și bugetul de stat este un plan, o proiecție a statului, astfel că cele două previziuni, cea a legiuitorului național și cea a Comisiei Europene, pot deveni chiar concordante pe măsura execuției bugetare.

103. Totodată, Curtea reține că, prin Decizia nr.214 din 14 aprilie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.428 din 20 mai 2005, a statuat că „*planificarea bugetului statului și concretizarea politicilor și măsurilor financiare și bugetare ale statului în plan legislativ sunt aspecte ce nu privesc controlul de constituționalitate exercitat de Curtea Constituțională, în caz contrar realizându-se o ingerință a acestei instanțe în atribuțiile puterilor legislative și executive ale statului, ceea ce ar contraveni principiului separației și echilibrului puterilor în stat, consfințit de art. 1 alin.(4) din Constituție*”.

(3.2.) **Critici de neconstituționalitate intrinsecă**

104. Cu privire la obiecția de neconstituționalitate a prevederilor art.5 alin.(7) din Legea bugetului de stat pe anul 2019 în raport cu dispozițiile art.1 alin.(5), art.47, art.50, art.120 alin.(1) și art.135 alin.(2) lit.f) din Constituție, Curtea constată că aceasta este neîntemeiată.

105. Potrivit art.5 alin.(7) din legea supusă controlului de constituționalitate, în anul 2019, începând cu data intrării în vigoare a prezentei legi, *prin derogare de la prevederile art.II alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 163/2001* privind reglementarea unor măsuri financiare, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.364/2002, cu modificările și completările ulterioare, de la prevederile *art.20 alin.(1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.103/2013* privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2014, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice, aprobată cu completări prin Legea nr.28/2014, cu modificările și completările ulterioare, și de la prevederile *art.40 alin.(1) și art. 51 alin.(10) din Legea nr.448/2006* privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *finanțarea sistemului de protecție a copilului și a centrelor publice pentru persoanele adulte cu handicap de la nivelul județelor și sectoarelor municipiului București* se asigură din veniturile proprii ale acestora și, în completare, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale, după caz, iar *finanțarea drepturilor asistenților personali ai persoanelor cu handicap grav sau indemnizațiilor lunare ale persoanelor cu handicap grav de la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor și sectoarelor municipiului București* se asigură din veniturile proprii ale acestora și, în completare, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale, după caz.

106. Dispozițiile de la care normele criticate derogă prevăd următoarele:

— Art.II alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 163/2001: „(2) **Pentru susținerea sistemului de protecție a drepturilor copilului și a persoanelor adulte cu handicap se acordă bugetelor locale sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat.**”

— Art.20 alin.(1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.103/2013: „(1) *Finanțarea sistemului de protecție a copilului și a centrelor de asistență socială a persoanelor cu handicap se asigură de la bugetul de stat, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată, în proporție de cel mult 90% din necesarul stabilit anual de Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, la elaborarea bugetului de stat, în baza standardelor de cost calculate pentru beneficiari/tipuri de servicii sociale, aprobate potrivit legii.*

(2) *Finanțarea drepturilor asistenților personali ai persoanelor cu handicap grav sau a indemnizațiilor*

lunare ale persoanelor cu handicap grav, acordate în baza prevederilor art.42 alin.(4) din Legea nr.448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările și completările ulterioare, se asigură de la bugetul de stat, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată, în proporție de cel mult 90% din necesarul de fonduri stabilit în baza numărului de beneficiari comunicat de unitățile administrativ-teritoriale.”

— Art.40 alin.(1) din Legea nr.448/2006: „(1) *Autoritățile administrației publice locale au obligația să prevadă în bugetul local sumele necesare din care se suportă salarizarea, precum și celelalte drepturi convenite asistentului personal, potrivit legii. Sumele se asigură în proporție de cel mult 90% de la bugetul de stat, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată, în baza numărului de beneficiari comunicat de unitățile administrativ-teritoriale.”*

— Art.51 alin.(10) din Legea nr.448/2006: „(10) *Finanțarea măsurilor de protecție de tip centre de zi și centre rezidențiale pentru persoanele adulte cu handicap se asigură de la bugetul de stat, prin bugetul direcțiilor generale de asistență socială și protecția copilului sau al autorității administrației publice locale la nivel de municipiu, oraș sau comună, după caz, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată alocate cu această destinație, în proporție de cel mult 90% din necesarul stabilit anual de Ministerul Muncii și Justiției Sociale la elaborarea bugetului de stat, în baza standardelor de cost calculate pentru beneficiari/țipuri de servicii sociale.”*

107. Din evaluarea cadrului legal în materie, Curtea observă că, în dinamica legislativă, în ceea ce privește finanțarea sistemului de protecție a copilului și a centrelor publice pentru persoanele adulte cu handicap și finanțarea drepturilor asistenților personali ai persoanelor cu handicap grav sau indemnizațiilor lunare ale persoanelor cu handicap grav, acesta a suferit diferite modificări și completări, iar toate trimiterile legislative mai sus menționate se subsumează, în principiu, aceluiași domeniu de reglementare, respectiv cel cuprins în Legea nr.448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1 din 3 ianuarie 2008.

108. Or, prevederile art.5 alin.(7) din Legea bugetului de stat pe anul 2019 cuprind reglementări derogatorii, în sensul art. 15 alin.(2) și (3) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010, în raport cu reglementarea-cadru în materie, respectiv Legea nr.448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, în ceea ce privește finanțarea sistemului de protecție a copilului și a centrelor publice pentru persoanele adulte cu handicap de la nivelul județelor și sectoarelor municipiului București, precum și în ceea ce privește finanțarea drepturilor asistenților personali ai persoanelor cu handicap grav sau indemnizațiilor lunare ale persoanelor cu handicap grav de la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor și sectoarelor municipiului București, care se asigură, după caz, din veniturile proprii ale acestora și, în completare, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale, domeniu care, astfel cum s-a precizat mai sus, a cunoscut o dinamică legislativă în ceea ce privește atât modul de finanțare, cât și procentele alocate din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată.

109. Derogarea, ca procedeu al tehnicii legislative, este prevăzută de Legea nr.24/2000, astfel că, potrivit art.15 alin.(2) și (3) din această lege, caracterul special al unei reglementări se determină în funcție de obiectul acesteia, circumstanțiat la anumite categorii de situații, și de specificul soluțiilor legislative pe care le instituie, iar reglementarea este derogatorie dacă soluțiile legislative referitoare la o situație anume determinată cuprind norme diferite în raport cu reglementarea-cadru în materie, aceasta din urmă păstrându-și caracterul său general obligatoriu pentru toate celelalte cazuri. În schimb, în ceea ce privește abrogarea, aceasta este necesară și intervine atunci când sunt antinomii legislative, paralelisme legislative sau când legiuitorul constată că există prevederi cuprinse într-un act normativ ce sunt contrare unei noi reglementări de același nivel sau de nivel superior [a se vedea în acest sens art.64 alin.(1) din Legea nr.24/2000].

110. Așadar, derogarea presupune preexistența unui cadru legislativ într-o anumită materie care are caracter și aplicabilitate generale și de la ale cărui soluții legislative are loc o abatere sub forma unei derogări fie pentru anumiți subiecți de drept, fie pentru anumite situații particulare aplicabile acestora sau pentru anumite perioade temporare determinate. Ca atare, în acest registru se înscriu și prevederile derogatorii cuprinse în art.5 alin.(7) din legea dedusă controlului de constituționalitate, fără ca prin aceasta să fie încălcate dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție, din această perspectivă, întrucât derogarea este o problemă de opțiune legislativă a Parlamentului, desigur cu respectarea prevederilor legale în materie, respectiv derogarea de la o lege pe care tot puterea legislativă a adoptat-o, ceea ce nu se poate converti în motive de neconstituționalitate.

111. În ceea ce privește previzibilitatea normei, drept criteriu pentru respectarea normelor privind calitatea legii, Curtea a stabilit că cerința de claritate a legii vizează caracterul neechivoc al obiectul reglementării, cea de precizie se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce previzibilitatea legii privește scopul și consecințele pe care le antrenează [Decizia nr.183 din 2 aprilie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.381 din 22 mai 2014, paragraful 23].

112. Raportând considerentele de principiu cuprinse în jurisprudența Curții Constituționale la prevederile criticate, Curtea observă că acestea se circumscriu celor mai sus precizate: astfel, au un caracter neechivoc în ceea ce privește obiectul reglementării, acesta fiind, în general, bugetul de stat pe anul 2019 și, în mod concret, obiect al art.5 alin.(7), finanțarea sistemului de protecție a copilului și a centrelor publice pentru persoanele adulte cu handicap de la nivelul județelor și sectoarelor municipiului București, precum și finanțarea drepturilor asistenților personali ai persoanelor cu handicap grav sau indemnizațiilor lunare ale persoanelor cu handicap grav de la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor și sectoarelor municipiului București, care se asigură, după caz, din veniturile proprii ale acestora și, în completare, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale, domeniu care, astfel cum s-a precizat mai sus, a cunoscut o dinamică legislativă atât în ceea ce privește modul de finanțare, cât și procentele alocate din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată, fiind precise și previzibile, cu scopul de a asigura sumele necesare, tocmai pentru a da eficiență dispozițiilor constituționale cu privire la protecția persoanelor și mai cu seamă a persoanelor cu handicap, ceea ce concură la crearea condițiilor necesare pentru creșterea calității vieții. Astfel, prevederile criticate concretizează obligația pozitivă a statului rezultată din art.47, art.50, art.120 alin.(1) și art.135 alin.(2) lit.f) din Constituție.

113. De altfel, în ceea ce privește finanțarea măsurilor de protecție, constând în servicii și prestații sociale acordate persoanelor cu handicap, Curtea, în jurisprudența sa, spre exemplu Decizia nr.165 din 27 martie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.537 din 28 iunie 2018, prin care a respins, ca neîntemeiată, o critică de neconstituționalitate similară celei din prezenta cauză, a reținut că, potrivit art.94 alin.(1) coroborat cu art.54 alin.(2) din Legea nr.448/2006, aceasta se face fie din bugetul local al comunelor, orașelor și municipiilor (pentru serviciile sociale care, potrivit legii, sunt organizate și administrate de autoritățile administrației publice locale), fie din bugetele locale ale județelor, respectiv ale sectoarelor municipiului București sau din bugetul de stat. În acest sens, art.32 și 33 din aceeași lege prevăd că persoanele adulte cu handicap beneficiază de servicii sociale acordate la domiciliu, în comunitate, în centre de zi și centre rezidențiale, publice sau private, iar autoritățile administrației publice locale au obligația de a organiza, administra și finanța servicii sociale destinate persoanelor cu handicap, în condițiile legii. De asemenea, în același sens, cu titlu exemplificativ, Curtea a reținut că, potrivit art.40 din Legea nr.448/2006, autoritățile administrației publice locale au obligația să prevadă în bugetul local sumele necesare din care se suportă salarizarea, precum și celelalte drepturi convenite asistentului personal, potrivit legii, iar, în temeiul art.58 alin.(10), sumele aferente anumitor prestații sociale destinate beneficiarilor legii se vor asigura prin bugetele proprii ale județelor/sectoarelor municipiului București din transferuri de la bugetul de stat către bugetele locale, prevăzute cu această destinație.

114. Așadar, Legea nr.448/2006 prevede în mod distinct, în privința finanțării măsurilor de protecție instituite, atât obligații în sarcina autorităților administrației publice locale, respectiv consiliile locale și consiliile județene sau sectoarele municipiului București, cât și în sarcina administrației publice centrale, iar, în acest sens, prevederile legale criticate, respectiv art.5 alin.(7) din Legea bugetului de stat pe anul 2019, prin derogare de la actele normative la care face referire alineatul respectiv, stabilesc în sarcina consiliilor județene și sectoarelor municipiului București, după caz, a comunelor, orașelor, municipiilor și sectoarelor municipiului București suportarea cheltuielilor destinate cu finanțarea sistemului de protecție a copilului și a centrelor publice pentru persoanele adulte cu handicap de la nivelul județelor și sectoarelor municipiului București (care se asigură din veniturile proprii ale acestora și, în completare, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale), precum și finanțarea drepturilor asistenților personali ai persoanelor cu handicap grav sau indemnizațiilor lunare ale persoanelor cu handicap grav (care se asigură din veniturile proprii ale acestora și, în completare, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale).

115. Prin urmare, dispozițiile legale criticate întrunesc exigențele de claritate, precizie și previzibilitate ale legii, nefiind în contradicție cu dispozițiile art.1 alin.(5) din Legea fundamentală. În sensul jurisprudenței Curții Constituționale, normele juridice nu există izolat, ci ele trebuie raportate la întreg ansamblul normativ din care fac parte. Mai mult, în legătură cu principiul previzibilității normei legale, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat, de exemplu prin Hotărârea din 20 mai 1999, pronunțată în Cauza *Rekvényi împotriva Ungariei*, paragraful 34, că previzibilitatea consecințelor ce decurg dintr-un act normativ

determinat nu poate avea o certitudine absolută, întrucât, oricât de dorită ar fi aceasta, ea ar da naștere unei rigidități excesive a reglementării (a se vedea, în acest sens, și Decizia nr.39 din 31 ianuarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.403 din 29 mai 2017, paragraful 17).

116. În ceea ce privește modul în care statul asigură resursele necesare realizării politicii naționale în materie, în sensul acestor dispoziții constituționale, acestea constituie un aspect de oportunitate a reglementării legale, ce ține de marja de apreciere a legiuitorului (a se vedea Decizia nr.165 din 27 martie 2018, paragraful 26), întrucât tot legiuitorul stabilește atât modul de finanțare a diverselor cheltuieli bugetare, cât și posibilitatea ca acestea să se realizeze și din contribuțiile datorate de cetățeni în virtutea art.56 din Constituție, potrivit căruia „*Cetățenii au obligația să contribuie, prin impozite și prin taxe, la cheltuielile publice*”. De asemenea, legiuitorul are deplina competență constituțională să stabilească atât impozitele și taxele, cât și cotele din acestea care se fac venit la bugetele locale [a se vedea, cu titlu exemplificativ, taxa judiciară de timbru în privința căreia o anumită cotă se face venit la bugetele locale ale unităților administrativ-teritoriale].

117. De altfel, potrivit prevederilor constituționale, este dreptul exclusiv al legiuitorului să stabilească destinația impozitelor și taxelor, precum și a altor venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat, în condițiile legii (a se vedea în acest sens Decizia nr.118 din 6 martie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.351 din 13 mai 2014).

118. Cu privire la veniturile bugetelor locale, acestea, potrivit art.5 alin.(1) din Legea nr.273/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.618 din 18 iulie 2006, se constituie din venituri proprii, formate din: impozite, taxe, contribuții, alte vărsăminte, alte venituri și cote defalcate din impozitul pe venit; sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat; subvenții primite de la bugetul de stat și de la alte bugete; donații și sponsorizări; și sume primite de la Uniunea Europeană și/sau alți donatori în contul plăților efectuate și prefinanțări.

119. De asemenea, prin Decizia nr.931 din 13 noiembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.20 din 10 ianuarie 2013, Curtea a reținut că, potrivit principiului realității bugetare sau neafectării veniturilor bugetare, veniturile se înscriu în buget pe surse de proveniență, iar cheltuielile pe acțiuni și obiective concrete, astfel încât veniturile, odată intrate în buget, se depersonalizează și servesc la efectuarea cheltuielilor în ordinea prevăzută în buget. Acest principiu este determinat de necesitățile practice ale execuției bugetare, care au demonstrat că o afectare inițială a unui venit poate conduce fie la imposibilitatea realizării obiectivului finanțat, fie la cheltuirea întregului venit, deși necesitățile nu o impun. Calificarea unor surse de venituri ca aparținând bugetului de stat sau bugetelor locale este o decizie de oportunitate bugetară ce poate fi cenzurată de Curtea Constituțională numai în situația în care funcționarea unei puteri a statului este pusă în pericol, ceea ce, în speță, nu este cazul.

120. În acest context, din evaluarea Legii bugetului de stat pe anul 2019, Curtea observă că la baza construcției bugetului de stat pe anul 2019 se află o linie unitară în ceea ce privește derogările, în sensul că nu sunt prevăzute numai derogări de la prevederile legale cu privire la unele cheltuieli stabilite în sarcina autorităților administrației publice locale, ci acestea au în vedere și procentele/cotele privind repartizarea unor sume încasate la bugetul de stat cu titlu de impozit pe venit, care se repartizează bugetelor locale ale județelor, bugetelor locale ale comunelor, orașelor și municipiilor pe al căror teritoriu își desfășoară activitatea plătitorii de impozit pe venit. Astfel, potrivit art.6 alin. (1) din Legea bugetului de stat pe anul 2019, în anul 2019, prin derogare de la prevederile art.32 și art.33 din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, din impozitul pe venit estimat a fi încasat la bugetul de stat la nivelul fiecărei unități administrativ-teritoriale, se repartizează începând cu luna următoare publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, a acestei legi, anumite cote majorate față de cele cuprinse în Legea nr.273/2006 [11,25% la bugetul local al județului — **15%**; 41,75% la bugetele locale ale comunelor, orașelor și municipiilor pe al căror teritoriu își desfășoară activitatea plătitorii de impozit pe venit — **60%**; 44,5% la bugetul local al municipiului București — **49%**; 20% la bugetele locale ale sectoarelor municipiului București — 1250/lei locuitor/an, pentru bugetele locale ale sectoarelor municipiului București în completarea veniturilor proprii ale acestora]. Prin urmare, s-au majorat veniturile bugetelor locale cu sume care aparțin bugetului de stat.

121. În completarea veniturilor proprii din impozitele și taxele locale, estimate a fi încasate în anul 2019, cumulate cu impozitul pe venit repartizat, astfel cum este prezentat mai sus, precum și cu cel încasat deja până la intrarea în vigoare a Legii bugetului de stat pe anul 2019, se repartizează unităților administrativ-teritoriale sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale, în vederea asigurării bugetelor de funcționare aprobate, proporțional cu necesarul stabilit [art.6 alin.(8) din Legea bugetului de stat pe anul 2019].

122. De asemenea, unităților administrativ-teritoriale ale căror sume repartizate în anul 2019 din

impozitul pe venit și din sumele defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrare sunt mai mici decât nivelul aceluiași sume, exclusiv defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale alocate din Fondul de rezervă la dispoziția Guvernului, aprobate în anul 2019, li se repartizează sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată, pentru echilibrarea bugetelor locale, aprobate cu această destinație, proporțional cu necesarul stabilit pe total județ [art.6 alin.(9) din Legea bugetului de stat pe anul 2019].

123. Potrivit art.6 alin.(10) din Legea bugetului de stat pe anul 2019, dacă diferența dintre sumele repartizate în anul 2019 din impozitul pe venit cumulate cu cele repartizate în anul 2019 din sumele defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrare și nivelul aceluiași sume, exclusiv sumele defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale alocate din Fondul de rezervă la dispoziția Guvernului, aprobate în anul 2018, nu asigură finanțarea cheltuielilor determinate de aplicarea prevederilor art.5 alin.(7) [prevederi criticate în prezenta cauză], **se repartizează în completare sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale, aprobate cu această destinație potrivit anexei 7 la Legea bugetului de stat pe anul 2019.**

124. Legea contestată indică faptul că, în ceea ce privește cheltuiala bugetară concretizată, pe de o parte, în finanțarea sistemului de protecție a copilului și a centrelor publice pentru persoanele adulte cu handicap de la nivelul județelor și sectoarelor municipiului București, care se asigură din veniturile proprii ale acestora și, în completare, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale, după caz, și, pe de altă parte, în finanțarea drepturilor asistenților personali ai persoanelor cu handicap grav sau indemnizațiilor lunare ale persoanelor cu handicap grav de la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor și sectoarelor municipiului București, care se asigură din veniturile proprii ale acestora și, în completare, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale, Curtea constată că acestea sunt aspecte care nu vin în coliziune cu prevederile art.138 din Constituție, potrivit cărora „*Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare*”, deoarece nu are loc o cheltuială bugetară nouă, în sensul acestor prevederi constituționale, ci se realizează o schimbare de paradigmă, un transfer de competență a finanțărilor respective, care, procentual, a mai avut loc în dinamica legislativă. Ca atare, legiuitorul, prin legea criticată, asigură acoperirea finanțării respective, prin *completarea surselor de finanțare din veniturile proprii* ale județelor, comunelor, orașelor, municipiilor, respectiv sectoarelor și municipiului București cu sume de la bugetul de stat date acestor autorități în virtutea legii (din sumele defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru finanțarea cheltuielilor descentralizate; din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale). **Mai mult, art.6 alin.(20) din legea criticată stabilește că autoritățile administrației publice locale asigură, cu prioritate, plata cheltuielilor prevăzute de art.5 alin.(7) din aceasta, astfel dându-se expresie caracterului prioritar al suportării din bugetul local a cheltuielilor care se circumscriu acestuia, statului revenindu-i o obligație subsidiară de completare a efortului financiar al unităților administrativ-teritoriale.**

125. Așadar, în măsura în care, pe parcursul derulării exercițiului bugetar, sistemul de venituri al bugetelor locale nu acoperă sumele necesare finanțărilor respective, pentru echilibrarea bugetelor locale ale unităților administrativ-teritoriale se poate recurge la rectificări bugetare, permise de lege. De altfel, bugetul de stat este o proiecție bugetară, respectiv o previziune care se poate realiza 100% sau, dimpotrivă, poate suporta diferențe care se pot ajusta prin corecții, ce se concretizează în rectificări bugetare.

126. În ceea ce privește invocarea principiului autonomiei locale, Curtea constată că acest principiu constă în dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii. Principiul autonomiei locale nu presupune totala independență și competența exclusivă a autorităților publice din unitățile administrativ-teritoriale, ci acestea sunt obligate să se supună reglementărilor legale general valabile pe întreg teritoriul țării și dispozițiilor legale adoptate pentru protejarea intereselor naționale (a se vedea Decizia nr.573 din 4 mai 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.410 din 21 iunie 2010).

127. Referitor la principiului autonomiei locale financiare, acest principiu este dezvoltat de art.16 din Legea nr.273/2006. Astfel, unitățile administrativ-teritoriale sunt îndreptățite să își constituie și să utilizeze, în condițiile legii, resurse financiare suficiente în raport cu toate nevoile colectivităților locale; în scopul mai sus arătat, autoritățile administrației publice locale *au competența stabilirii nivelurilor impozitelor și taxelor locale, în anumite limite stabilite de lege*. Principiul autonomiei locale financiare presupune libertatea unităților administrativ-teritoriale de a-și efectua cheltuielile prevăzute în limita veniturilor aprobate prin bugetul local, sens în care este, spre exemplu, Decizia nr.558 din 24 mai 2012, publicată în Monitorul Oficial

al României, Partea I, nr.382 din 7 iunie 2012.

128. Prin urmare, față de cele prezentate, nu se poate reține pretinsa încălcare a dispozițiilor art.1 alin.(5), art.47 art.50, art.120 alin.(1) și ale art.135 alin.(2) lit.f) din Constituție, astfel că obiecția de neconstituționalitate a prevederilor art.5 alin.(7) din Legea bugetului de stat pe anul 2019 este neîntemeiată.

129. Cu privire la obiecția de neconstituționalitate a prevederilor art.29 alin.(2) și ale art.41 alin.(3) din Legea bugetului de stat pe anul 2019 în raport cu dispozițiile art.1 alin. (5) din Constituție, Curtea constată că aceasta este neîntemeiată.

130. Potrivit art.29 alin.(2) din legea criticată, prin derogare de la prevederile art.12 lit.e) din Legea nr.69/2010 și ale art. 47 alin.(4), (9) și (10) din Legea nr.500/2002, în anul 2019, se autorizează Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice să efectueze virări de credite bugetare și de angajament, între capitole bugetare și între programe, *peste limitele prevăzute, cu încadrarea în prevederile bugetare aprobate*, în vederea finanțării Programului Național de Dezvoltare Locală, inclusiv etapa a II-a. Potrivit art.41 alin.(3), în anul 2019, prin excepție de la prevederile art.42 din Legea nr. 500/2002, începând cu data intrării în vigoare a prezentei legi, documentațiile tehnico-economice aferente obiectivelor, proiectelor sau categoriilor de investiții care se finanțează, potrivit legii, din fonduri externe și fonduri structurale se aprobă de către Ministerul Educației Naționale, indiferent de valoarea acestora.

131. *Așadar, în discuție sunt aspecte legate de investiții*, context în care Curtea observă că Legea nr.500/2002 cuprinde în capitolul III: Procesul bugetar — secțiunea 3 prevederi referitoare la investițiile publice în procesul bugetar, iar potrivit art.38 din aceasta cheltuielile de investiții finanțate din fonduri publice se cuprind în proiectele de buget, în baza programelor de investiții publice, care se prezintă ca anexă la bugetul fiecărui ordonator principal de credite. În programele de investiții publice, ordonatorii principali de credite vor include obiectivele/proiectele de investiții stabilite pe baza criteriilor de evaluare și selecție a acestora.

132. Într-adevăr, de principiu, politica fiscal-bugetară va fi derulată în conformitate cu anumite reguli fiscale, printre acestea regăsindu-se și faptul că, pe parcursul exercițiului bugetar, creditele de angajament și cele bugetare aprobate și neutilizate pentru cheltuieli de investiții nu pot fi virate și utilizate pentru cheltuieli curente [art.12 lit.e) din Legea nr.69/2010]. De asemenea, spre exemplu, alocațiile pentru cheltuielile de investiții aprobate pe ordonatorul principal de credite nu pot fi virate și utilizate pentru alte naturi de cheltuieli [art.47 alin.(4) din Legea nr.500/2002]. Pe baza justificărilor corespunzătoare, *virările de credite bugetare de la un capitol la alt capitol al clasificăției bugetare, precum și între programe se pot efectua*, în limita de 20% din prevederile capitolului bugetar, aprobate prin legea bugetară anuală la nivelul ordonatorului principal de credite, și, respectiv, de 10% din prevederile programului, cumulată la nivelul unui an, care urmează a se suplimenta, cu cel puțin o lună înainte de angajarea cheltuielilor, cu acordul Ministerului Finanțelor Publice [art.47 alin.(9) din Legea nr.500/2002]. În acest condiții, virările de credite bugetare se pot efectua începând cu trimestrul al III-lea al anului bugetar. Aceste virări se efectuează dacă nu contravin prevederilor antereferte, legilor bugetare sau legilor de rectificare. Virările de credite bugetare pot influența creditele bugetare aprobate în bugetele ordonatorilor principali de credite pe trimestrele încheiate, numai în situația în care creditele bugetare aprobate cumulată de la începutul anului sunt mai mari decât creditele bugetare deschise din bugetul ordonatorului principal de credite pentru aceeași perioadă și decât plățile efectuate în limita acestora [art.47 alin.(10) din Legea nr.500/2002]. În acest context, Curtea reține că art.46¹ alin.(2) din Legea nr.500/2002 reglementează posibilitatea, în dinamica adoptării legilor bugetului de stat, ca prin legile bugetare anuale să poată fi stabilite și dispoziții derogatorii de la această lege referitoare la programarea bugetară, execuția și/sau controlul proiectelor finanțate din fonduri externe postaderare/alți donatori, precum și al celor finanțate din fonduri rambursabile.

133. Totodată, potrivit art.42 din Legea nr.500/2002, documentațiile tehnico-economice aferente obiectivelor/ proiectelor de investiții noi, documentațiile de avizare a lucrărilor de intervenții, respectiv notele de fundamentare privind necesitatea și oportunitatea efectuării cheltuielilor aferente celorlalte categorii de investiții incluse la poziția C „*Alte cheltuieli de investiții*”, care se finanțează, potrivit legii, din fonduri publice, se aprobă de către Guvern, pentru valori mai mari de 30 milioane lei.

134. Competența acordată Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice de a efectua virări de credite bugetare și de angajament, între capitole bugetare și între programe peste limitele prevăzute, prin raportare la Programul Național de Dezvoltare Locală și prin raportare la contextul legislativ, respectiv la dispozițiile Legii nr.500/2002, **are în vedere execuția bugetară, cu încadrarea în prevederile bugetare aprobate**, în vederea finanțării Programului Național de Dezvoltare Locală, inclusiv etapa a II-a. De asemenea, documentațiile tehnico-economice aferente obiectivelor, proiectelor sau categoriilor de investiții care se finanțează, potrivit legii, din fonduri externe și fonduri structurale se aprobă, *indiferent de valoarea*

acestora, de către Ministerul Educației Naționale, cu încadrarea în prevederile bugetare aprobate. Prin urmare, art.29 alin.(2) și art.41 alin.(3) din legea criticată nu vizează programarea bugetară, ci execuția bugetară, autorităților publice menționate de aceste texte legale neacordându-li-se competența de a exceda sumelor bugetare alocate per ansamblul ordonatorului de credite. Or, aceste prevederi legale criticate în prezenta cauză au tocmai scopul de a duce la finalizare asemenea programe, respectiv a da posibilitatea celor care gestionează asemenea programe, pentru realizarea efectivă, eficientă și concretă a acestora, să poată face operațiunile necesare implementării programelor, care sunt de interes național, în mod cât mai util și responsabil.

135. În acest context, Curtea mai reține că Programul Național de Dezvoltare Locală este un program multianual de finanțare, coordonat de Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, ce are ca obiectiv general echiparea unităților administrativ-teritoriale cu toate dotările tehnico-edilitare, de infrastructură educațională, de sănătate și de mediu, sportivă, social-culturală și turistică, administrativă și de acces la căile de comunicație. Pot beneficia de finanțare, în cadrul Programului Național de Dezvoltare Locală, unitățile administrativ-teritoriale reprezentate de autoritățile administrației publice locale, respectiv comunele, municipiile și orașele, inclusiv pentru satele componente ale acestora, județele, precum și unitățile administrativ-teritoriale membre ale asociațiilor de dezvoltare intercomunitară, constituite în condițiile legii, pentru investițiile realizate prin asociațiile de dezvoltare intercomunitară.

136. Ca atare, astfel cum s-a arătat mai sus, derogările, ca procedeu legislativ, sunt permise de lege, textele în discuție sunt clare, având în vedere și faptul că prevederile criticate se adresează specialiștilor în materie, acestea nu conduc la încălcarea prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție, cu atât mai mult cu cât virări de credite bugetare și de angajament, între capitole bugetare și între programe, se fac **cu încadrarea în prevederile bugetare aprobate**.

137. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin. (1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate și constată că dispozițiile art.5 alin.(7), art.29 alin.(2) și art. 41 alin.(3) din Legea bugetului de stat pe anul 2019, precum și ale legii în ansamblul său sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

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

Pronunțată în ședința din data de 6 martie 2019.

«

OPINIE SEPARATĂ

În **dezacord** cu soluția pronunțată, cu majoritate de voturi, de Curtea Constituțională, **formulăm prezenta opinie separată,**

considerând că **sesizarea de neconstituționalitate formulată de Președintele României se impunea a fi admisă și să se constate că Legea bugetului de stat pe anul 2019 este neconstituțională în ansamblul său,** pentru argumentele ce vor fi expuse în continuare:

1. Motivarea autorului sesizării

În motivarea sesizării de neconstituționalitate autorul obiecției (Președintele României) a invocat **atât motive de neconstituționalitate extrinsecă, cât și motive de neconstituționalitate intrinsecă.**

1.1. Cu privire la **motivele de neconstituționalitate extrinsecă** autorul a susținut următoarele:

• legea criticată a fost adoptată cu încălcarea art.1 alin.(5) din Constituție, prin **ignorarea rolului și atribuțiilor Consiliului Fiscal**, sub două aspecte:

— deși, conform art.53 alin.(2) lit.f) din Legea nr.69/2010, înainte de adoptarea Legii bugetului de stat pe anul 2019, Consiliul Fiscal trebuia să emită o opinie cu privire la toate amendamentele admise pe parcursul dezbaterilor parlamentare, o astfel de opinie nu a fost solicitată;

— nu a fost respectată atribuția Consiliului Fiscal de a emite o opinie cu privire la declarația de

conformitate semnată de prim-ministru și ministrul finanțelor publice, ceea ce reprezintă o nesocotire a dispozițiilor art.30 alin.(6) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010;

- derogarea de la Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, instituită prin prevederile art.46 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.114/2018 (privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene), în sensul în care **prim-ministru și ministrul finanțelor publice semnează o declarație de răspundere** prin care se atestă, exclusiv, corectitudinea și integralitatea informațiilor din Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2019—2021, **nu și conformitatea acestei strategii cu Legea responsabilității fiscal-bugetare, țintele sau limitele pentru regulile fiscale și respectarea principiilor responsabilității fiscale**, demonstrează că Legea bugetului de stat a fost adoptată fără îndeplinirea obligației legale menționate mai sus, ceea ce afectează stabilitatea normei, încălcându-se prevederile art.1 alin.(5) din Constituție;

- nerespectarea prevederilor art.30 alin.(5) din Legea nr.69/2010, conform cărora prim-ministru și ministrul finanțelor publice, deși aveau obligația de a menționa în declarație abaterile, precum și măsurile și termenele până la care Guvernul va asigura conformitatea cu principiile responsabilității fiscale, cu regulile fiscale și cu strategia fiscal-bugetară, cu toate acestea, nu și-au îndeplinit această obligație, ceea ce reprezintă o încălcare a normelor de tehnică legislativă și, implicit, a art.1 alin.(5) din Constituție, afectându-se în mod direct stabilitatea normei în discuție, cu un impact direct asupra bugetului de stat și economiei românești;

- din analiza prevederilor Legii bugetului de stat pe anul 2019 și a strategiei fiscal-bugetare pentru anii 2019—2021 rezultă că Legea bugetului de stat a fost adoptată cu încălcarea art.11 alin. (1) și (2) și a art.148 alin.(2) și (4) din Constituție.

1.2. Cu privire la **motivele de neconstituționalitate intrinsecă** autorul a susținut că:

- dispozițiile art.5 alin.(7) din lege încalcă prevederile art.1 alin.(5), art.47, art.50, art.120 alin.(1), art.135 alin.(2) lit.f) din Constituție;

- dispozițiile art.29 alin.(2) și art.41 alin.(3) din lege încalcă art.1 alin.(5) din Constituție.

2. Analiza criticilor de neconstituționalitate extrinsecă

2.1. Cu privire la criticile referitoare la lipsa opiniei Consiliului Fiscal, arătăm următoarele:

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 Legii bugetului de stat pe anul 2019, Consiliul Fiscal a emis în data de 5 februarie 2019, la solicitarea Ministerului Finanțelor Publice, o opinie cu privire la Legea bugetului de stat, Legea bugetului asigurărilor sociale pentru anul 2019 și la Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2019—2021.

În urma adoptării raportului comun al Comisiei pentru buget, finanțe și bănci a Camerei Deputaților și al Comisiei pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital a Senatului, **au fost admise 54 de amendamente, iar în dezbaterile din plenul Camerelor reunite au fost admise și alte amendamente.**

Conform art.53 alin.(2) lit.f) din Legea nr.69/2010, înainte de adoptarea Legii bugetului de stat pe anul 2019, **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. Ea introduce o serie de reguli fiscale care trebuie să conducă la prioritizarea cheltuielilor bugetare și la o politică fiscal-bugetară prudentă în perioadele de ascensiune economică, care să conserve spațiul fiscal necesar stimulării economiei în perioadele de recesiune.

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 guvernamental și, mai grav, a nu solicita opinia acestei autorități, 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 bugetului de stat pe anul 2019, reprezintă o încălcare gravă a prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție, conform cărora „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”.

2.2. Cu privire la criticile referitoare la nerespectarea atribuției Consiliului Fiscal de a emite o opinie cu privire la declarația de conformitate semnată de prim-ministrul și ministrul finanțelor publice, arătăm următoarele:

Potrivit art.30 alin.(4) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, Guvernul are obligația de a prezenta Parlamentului un buget anual care să respecte principiile responsabilității fiscale, regulile fiscale, strategia fiscal-bugetară și orice alte prevederi ale prezentei legi, iar **prim-ministrul și ministrul finanțelor publice au obligația de a semna o declarație ce atestă această conformitate, declarație ce trebuie să fie prezentată Parlamentului împreună cu bugetul anual.**

În continuare, legea prevede în dispozițiile art.30 alin.(5) că, în eventualitatea în care Guvernul nu poate respecta condiția de conformitate prevăzută la alin.(4), prim-ministrul și ministrul finanțelor publice vor menționa în declarație abaterile, precum și măsurile și termenele până la care Guvernul va asigura conformitatea cu principiile responsabilității fiscale, cu regulile fiscale și cu strategia fiscal-bugetară.

Totodată, conform art.30 alin.(6) din același act normativ, Consiliul Fiscal va exprima o opinie cu privire la declarația menționată la alin.(4), inclusiv cu privire la mențiunile prevăzute la alin.(5).

Din examinarea actelor dosarului rezultă că, similar încălcării prevederilor referitoare la opinia Consiliului Fiscal cu privire la amendamentele adoptate la Legea bugetului de stat, nici în acest caz, **nu a fost respectată atribuția Consiliului Fiscal de a emite o opinie cu privire la declarația de conformitate semnată de prim-ministru și ministrul finanțelor publice.**

Încălcarea dispozițiilor art.30 alin.(6) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010 reprezintă, de asemenea, o nesocotire a prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție.

2.3. Cu privire la criticile referitoare la derogarea de la Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, instituită prin prevederile art.46 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.114 din 28 decembrie 2018, arătăm următoarele:

Potrivit art.26 alin.(1) din Legea nr.69/2010, Ministerul Finanțelor Publice are obligația de a înainta Guvernului, până la data de 31 iulie a fiecărui an, strategia fiscal-bugetară pentru următorii 3 ani, care va conține cadrul macroeconomic ce stă la baza politicii fiscal-bugetare, cadrul fiscal bugetar cu prognozele bugetare și politica fiscal-bugetară și o „declarație de răspundere”, conform prevederilor prezentei legi, pe care acesta o va prezenta Parlamentului până la data de 15 august a fiecărui an.

Conform art.29 alin.(4) din lege, această declarație de răspundere semnată de prim-ministru și de

ministrul finanțelor publice atestă corectitudinea și integralitatea informațiilor din strategia fiscal-bugetară și conformitatea acesteia cu Legea responsabilității fiscal-bugetare, țintele sau limitele pentru regulile fiscale și respectarea principiilor responsabilității fiscale.

Scopul unei astfel de reglementări este tocmai acela de a asigura o strategie fiscal-bugetară bazată pe date reale, care să reflecte situația economică a țării și care să respecte legislația în vigoare, în special Legea responsabilității fiscal-bugetare.

Prin prevederile art.46 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.114 din 28 decembrie 2018 (privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene) s-a instituit o derogare de la Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, în sensul în care **prim-ministrul și ministrul finanțelor publice semnează o declarație de răspundere prin care se atestă, exclusiv, corectitudinea și integralitatea informațiilor din Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2019—2021, nu și conformitatea acestei strategii cu Legea responsabilității fiscal-bugetare, țintele sau limitele pentru regulile fiscale și respectarea principiilor responsabilității fiscale.**

Având în vedere, pe de o parte, faptul că derogarea de la îndeplinirea obligației menționate mai sus vizează practic restrângerea obiectului acestei obligații, iar, pe de altă parte, că **în fișa parcursului legislativ al Legii bugetului de stat pe anul 2019 nu se regăsește o astfel de declarație de răspundere**, considerăm că adoptarea Legii bugetului de stat, fără îndeplinirea acestei obligații legale prevăzute la art.29 alin. (4) din Legea nr.69/2010, afectează stabilitatea normei, încălcând prevederile art.1 alin.(5) din Constituție.

2.4. Cu privire la criticile referitoare la nerespectarea prevederilor art.30 alin.(5) din Legea nr.69/2010, conform cărora prim-ministrul și ministrul finanțelor publice vor menționa în declarație abaterile, precum și măsurile și termenele până la care Guvernul va asigura conformitatea cu principiile responsabilității fiscale, cu regulile fiscale și cu strategia fiscal-bugetară, arătăm următoarele:

Pentru a da eficiență prevederilor legale referitoare la responsabilitatea fiscal-bugetară, prin dispozițiile art.30 alin.(5) din Legea nr.69/2010 s-a instituit obligația Guvernului ca, în cazul în care acesta nu poate respecta condiția de conformitate a bugetului anual cu principiile responsabilității fiscale, regulile fiscale, strategia fiscal-bugetară și orice alte prevederi ale acestei legi, **prim-ministrul și ministrul finanțelor publice vor menționa în declarație abaterile, precum și măsurile și termenele până la care Guvernul va asigura conformitatea cu principiile responsabilității fiscale, cu regulile fiscale și cu strategia fiscal-bugetară.**

Or, de la această obligație a Guvernului s-a derogat, prin dispozițiile art.46 alin.(3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.114/2018, care a stabilit că această obligație nu se aplică pentru planificarea bugetară pe anul 2019 și perspectiva 2020—2022.

Prin aceste derogări au fost practic anulate principiile, regulile de responsabilitate fiscal-bugetară prevăzute în Legea nr.69/2010, astfel că adoptarea Legii bugetului de stat pe anul 2019, fără respectarea dispozițiilor art.30 alin.(5) din legea mai sus menționată, reprezintă:

— pe de o parte, o încălcare a normelor de tehnică legislativă, de natură a afecta stabilitatea legislației, contrar prevederilor art.6 alin.(1) teza întâi din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, conform cărora „Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă”;

— pe de altă parte, o încălcare a art.1 alin.(5) din Constituție, cu un impact direct asupra bugetului de stat și economiei românești.

2.5. Cu privire la criticile referitoare la faptul că Legea bugetului de stat a fost adoptată cu încălcarea art.11 alin. (1) și (2) și a art.148 alin.(2) și (4) din Constituție, arătăm următoarele:

Prin Legea nr.83/2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.410 din 20 iunie 2012, România a ratificat Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul uniunii economice și monetare, semnat la Bruxelles la 2 martie 2012. Acest tratat, cunoscut și sub denumirea de **Pactul fiscal european**, este un tratat semnat de șefii de stat sau de guvern ai tuturor statelor membre ale Uniunii Europene, făcând parte din dreptul Uniunii Europene.

Potrivit titlului III din tratat, intitulat „Pactul bugetar”, mai exact la art.3 alin.(1) se prevede că „părțile contractante aplică regulile prevăzute în prezentul alineat, în plus față de obligațiile lor ce decurg din dreptul Uniunii Europene și fără a aduce atingere acelor obligații”. Printre regulile menționate în art.3 alin. (1) din Tratat se numără regula prevăzută la lit.d), potrivit căreia „atunci când raportul dintre datoria publică și produsul intern brut, la prețurile pieței, este semnificativ sub nivelul de 60% și când riscurile în ceea ce

privește sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice sunt scăzute, limita inferioară a obiectivului pe termen mediu specificat la litera (b) poate atinge un deficit structural de cel mult 1,0% din produsul intern brut, la prețurile pieței”.

Conform art.3 alin.(2) din Tratat, „regulile prevăzute la alineatul (1) produc efecte în dreptul intern al părților contractante cel târziu în termen de un an de la intrarea în vigoare a prezentului tratat, prin intermediul unor dispoziții cu forță juridică obligatorie și caracter permanent, de preferință constituționale, sau garantând în alt mod respectarea și aderarea pe deplin la acestea pe tot parcursul proceselor bugetare naționale. Părțile contractante instituie la nivel național mecanismul de corecție menționat la alineatul (1) litera (e) pe baza unor principii comune care sunt propuse de Comisia Europeană și vizează, în special, tipul, amploarea și durata acțiunii de corecție care trebuie întreprinsă, inclusiv în cazul circumstanțelor excepționale, precum și rolul și independența instituțiilor responsabile la nivel național de monitorizarea respectării regulilor prevăzute la alineatul (1). Acest mecanism de corecție respectă pe deplin prerogativele parlamentelor naționale”.

O dispoziție conformă prevederilor art.3 alin.(1) lit.d) din Tratat se regăsește în legislația noastră la art.7 lit.b) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010.

Din analiza prevederilor Legii bugetului de stat pe anul 2019 și a strategiei fiscal-bugetare pentru anii 2019—2021 rezultă că aceste dispoziții legale nu au fost respectate.

Conform art.3 alin.(1) lit.c) din Tratat „părțile contractante pot să devieze temporar de la obiectivul lor pe termen mediu sau de la strategia de ajustare pentru atingerea acestuia doar în circumstanțe excepționale. Circumstanțele excepționale sunt definite în art.3 alin.(3) lit.b) din Tratat drept un eveniment neobișnuit asupra căruia partea contractantă vizată nu are niciun control și care are o influență majoră asupra poziției financiare a administrației publice sau perioade de recesiune economică gravă, astfel cum sunt definite în Pactul de stabilitate și de creștere revizuit, cu condiția ca deviația temporară a părții contractante vizate să nu pericliteze sustenabilitatea fiscală pe termen mediu. O definiție similară a circumstanțelor excepționale o regăsim și în Legea nr.69/2010 a responsabilității fiscal-bugetare, republicată, respectiv în dispozițiile art.3 pct.12, conform cărora circumstanțele extraordinare reprezintă „un eveniment neobișnuit asupra căruia autoritățile administrației publice nu au niciun control și care are o influență majoră asupra poziției financiare a administrației publice sau perioade de recesiune economică severă, astfel cum este definită în Pactul de stabilitate și creștere revizuit”.

În condițiile în care contextul bugetar actual nu poate fi încadrat nici într-o perioadă de recesiune economică gravă și nici nu este în prezența unui eveniment neobișnuit asupra căruia Guvernul României nu are niciun control și care are o influență majoră asupra poziției financiare a administrației publice, adoptarea Legii bugetului de stat pe anul 2019 s-a realizat cu încălcarea flagrantă a dispozițiilor menționate mai sus din Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul uniunii economice și monetare și cu încălcarea prevederilor art. 148 alin.(2) din Constituție, conform cărora „Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare”.

Consecința nerespectării acestui indicator este prevăzută în art.3 alin.(1) lit.e) din Tratat, potrivit căruia, „în cazul în care se observă deviații semnificative de la obiectivul pe termen mediu sau de la strategia de ajustare pentru atingerea acestuia, se declanșează automat un mecanism de corecție. Mecanismul include obligația părții contractante vizate de a pune în aplicare măsuri pentru corectarea deviațiilor într-un termen stabilit.”

Mai mult, încălcarea acestei obligații ce revine României în conformitate cu prevederile art.148 alin.(2) și (4) din Constituție, respectiv cea de menținere a unui deficit structural sub 1% din PIB, rezultă și din Recomandarea Consiliului Uniunii Europene din data de 27 noiembrie 2018, în scopul corectării abaterii semnificative constatate de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu (MTO) în România. Anterior, Consiliul a adresat României o recomandare de ajustare structurală anuală de 0,8% din PIB, atât pentru anul 2018, cât și pentru anul 2019, în cadrul procedurii abaterii semnificative de la MTO.

Întrucât România nu a adoptat măsuri eficace pentru a corecta abaterea semnificativă, Consiliul a concluzionat că România nu a întreprins măsuri efective în acest sens, arătând că deficitul structural al României a atins 3,4% din PIB în anul 2017, recomandându-se României să ia măsurile necesare în vederea respectării acestei condiții din tratat.

Prin Decizia nr.668 din 18 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.487 din 8 iulie 2011, Curtea Constituțională a reținut că „folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului

de constituționalitate ca normă interpusă celei de referință implică, în temeiul art.148 alin.(2) și (4) din Constituția României, o condiționalitate cumulativă: pe de o parte, această normă să fie suficient de clară, precisă și neechivocă prin ea însăși sau înțelesul acesteia să fi fost stabilit în mod clar, precis și neechivoc de Curtea de Justiție a Uniunii Europene și, pe de altă parte, norma trebuie să se circumscrie unui anumit nivel de relevanță constituțională, astfel încât conținutul său normativ să susțină posibila încălcare de către legea națională a Constituției — unica normă directă de referință în cadrul controlului de constituționalitate. Într-o atare ipoteză demersul Curții Constituționale este distinct de simpla aplicare și interpretare a legii, competență ce aparține instanțelor judecătorești și autorităților administrative, sau de eventualele chestiuni ce țin de politica legislativă promovată de Parlament sau Guvern, după caz.” (în același sens s-a pronunțat Curtea Constituțională prin Decizia nr.950 din 13 noiembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României nr.20 din 10 ianuarie 2013, și prin Decizia nr.64 din 14 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României nr.366 din 26 aprilie 2018).

Aplicând aceste considerente de principiu la cauza de față reținem că norma de drept european interpusă, în cadrul controlului de constituționalitate, celei de referință, consacrate de art.148 alin.(2) și (4) din Constituție, o reprezintă atât considerentele din preambul, cât și cele cuprinse în art.3 din Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul uniunii economice și monetare.

Cu privire la prima condiție necesară pentru folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate considerăm că norma de drept european invocată întrunește condițiile de claritate și precizie, aceasta stabilind, fără dubiu, că obiectivul statelor semnatare este acela de a consolida pilonul economic al uniunii economice și monetare, prin adoptarea unui set de reguli care au ca scop promovarea disciplinei bugetare, prin intermediul unui pact bugetar, sprijinind astfel atingerea obiectivelor Uniunii Europene privind creșterea economică durabilă, ocuparea forței de muncă, competitivitatea și coeziunea socială.

Referitor la cea de-a doua condiție, respectiv aceea ca norma de drept european interpusă în cadrul controlului de constituționalitate să se circumscrie unui anumit nivel de relevanță constituțională, astfel încât conținutul său normativ să susțină posibila încălcare de către legea națională a Constituției, considerăm că aspectele legate de instituirea unor reguli de disciplină bugetară la nivel european au relevanță constituțională, prin raportare la obligațiile pe care România, în calitate de stat membru al Uniunii Europene, și le-a asumat, precum și prin raportare la dispozițiile art.47 din Constituție, conform cărora statul este obligat să ia măsuri de dezvoltare economică și la dispozițiile art.135 din Constituție care stabilesc obligațiile fundamentale ale statului în domeniul economic.

În egală măsură, prin adoptarea Legii bugetului de stat pe anul 2019 cu nerespectarea obligațiilor anterior amintite, s-au încălcat și prevederile art.11 alin.(1) din Constituție referitoare la obligația statului român de a îndeplini întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte.

Legea bugetului de stat pe anul 2019 a fost adoptată, de asemenea, cu încălcarea art.1 alin.(5) și art.148 alin.(2) și (4) din Constituție.

Astfel, potrivit art.30² alin.(3) din Legea nr.500/2000 privind finanțele publice, „Diferențele semnificative față de previziunile Comisiei Europene sunt descrise și motivate, în special dacă nivelul sau creșterea variabilelor din ipotezele externe se îndepărtează în mod semnificativ de valorile menționate în previziunile Comisiei Europene”. Conform aceluiași articol, planificarea bugetară elaborată de Ministerul Finanțelor Publice se bazează pe previziuni macroeconomice și bugetare, iar acestea sunt comparate cu previziunile cele mai recente ale Comisiei Europene și, după caz, cu cele ale altor organisme independente internaționale.

Raportul privind situația macroeconomică pe anul 2019 și proiecția acesteia pe anii 2020—2022 a fost depus de către Guvern, conform obligației sale legale, însă acesta se fundamentează pe o situație macroeconomică care ignoră evoluțiile la nivelul economiei mondiale și europene. Deși acest document conține prevederi descriptive, diferențele față de previziunile Comisiei Europene nu sunt justificate, aspect ce este contrar obligației prevăzute în art.30² alin.(3) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice.

Această obligație de descriere și justificare a diferențelor semnificative față de previziunile Comisiei Europene nu este o simplă obligație prevăzută de Legea finanțelor publice, ci decurge chiar din transpunerea art.4 alin.(1) din Directiva 2011/85/UE a Consiliului din 8 noiembrie 2011 privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre.

Conform acestor dispoziții, „Statele membre se asigură că planificarea bugetară se bazează pe previziuni macroeconomice și bugetare realiste, care utilizează informațiile cele mai actuale. Planificarea bugetară se bazează pe scenariul macrofiscal cel mai probabil sau pe un scenariu mai prudent. Previziunile macroeconomice și bugetare sunt comparate cu previziunile cele mai recente ale Comisiei și, după caz, cu

cele ale altor organisme independente. Diferențele semnificative dintre scenariul macrobugetar ales și previziunile Comisiei sunt descrise și motivate, în special dacă nivelul sau creșterea variabilelor din ipotezele externe se îndepărtează în mod semnificativ de valorile menționate în previziunile Comisiei”.

Așadar, prin nejustificarea diferențelor semnificative față de previziunile Comisiei Europene, Legea bugetului de stat pe anul 2019 a fost adoptată cu încălcarea art.1 alin.(5) din Constituție, prin nesocotirea dispozițiilor art.30² alin.(3) din Legea nr.500/2002 și a art.148 alin.(2) și (4) din Constituție și prin neîndeplinirea unei obligații a statului român ce decurge din directiva europeană mai sus menționată.

3. Analiza criticilor de neconstituționalitate intrinsecă

3.1. **Cu privire la criticile referitoare la faptul că dispozițiile art.5 alin.(7) din lege încalcă prevederile art.1 alin.(5), art.47, art.50, art.120 alin.(1), art.135 alin.(2) lit. f) din Constituție** arătăm următoarele:

Potrivit art.40 alin.(1) din Legea nr.448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „autoritățile administrației publice locale au obligația să prevadă în bugetul local sumele necesare din care se suportă salarizarea, precum și celelalte drepturi convenite asistentului personal, potrivit legii. Sumele se asigură în proporție de cel mult 90% de la bugetul de stat, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată, în baza numărului de beneficiari comunicat de unitățile administrativ-teritoriale”.

De asemenea, în art.51 alin.(10) din aceeași lege se prevede că „finanțarea măsurilor de protecție de tip centre de zi și centre rezidențiale pentru persoanele adulte cu handicap se asigură de la bugetul de stat, prin bugetul direcțiilor generale de asistență socială și protecția copilului sau al autorității administrației publice locale la nivel de municipiu, oraș sau comună, după caz, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată alocate cu această destinație, în proporție de cel mult 90% din necesarul stabilit anual de Ministerul Muncii și Justiției Sociale la elaborarea bugetului de stat, în baza standardelor de cost calculate pentru beneficiari/tipuri de servicii sociale”.

Dispozițiile legale mai sus menționate reprezintă transpunerea la nivelul legislației primare a drepturilor fundamentale prevăzute în art.47 și art.50 din Constituție, referitoare la nivelul de trai și protecția persoanelor cu handicap și a obligației pozitive a statului de a crea condițiile necesare pentru creșterea calității vieții, potrivit art.135 alin.(2) lit.f) din Constituție.

Prin dispozițiile art.5 alin.(7) din Legea bugetului de stat pe anul 2019 s-a statuat că: „în anul 2019, începând cu data intrării în vigoare a prezentei legi, **prin derogare de la prevederile art. II alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.163/2001** privind reglementarea unor măsuri financiare, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.364/2002, cu modificările și completările ulterioare, **de la prevederile art.20 alin.(1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.103/2013** privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2014, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice, aprobată cu completări prin Legea nr. 28/2014, cu modificările și completările ulterioare, **și de la prevederile art.40 alin.(1) și art.51 alin.(10) din Legea nr.448/2006** privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările și completările ulterioare, finanțarea sistemului de protecție a copilului și a centrelor publice pentru persoane adulte cu handicap de la nivelul județelor și sectoarelor municipiului București se asigură din veniturile proprii ale acestora și, în completare, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale, după caz, iar finanțarea drepturilor asistenților personali ai persoanelor cu handicap grav sau indemnizațiile lunare ale persoanelor cu handicap grav de la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor și sectoarelor municipiului București se asigură din veniturile proprii ale acestora și, în completare, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale, după caz.”

Prin instituirea în cuprinsul art.5 alin.(7) din legea criticată a unei reglementări derogatorii de la cele trei acte normative menționate mai sus, aflate în vigoare (respectiv **Ordonanța de urgență a Guvernului nr.163/2001, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.103/2013 și Legea nr.448/2006**), este afectată previzibilitatea normei, încălcându-se art.1 alin.(5) din Constituție, așa cum acesta a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale. Această concluzie se impune cu atât mai mult cu cât **dispozițiile de la care s-a derogat nu au fost abrogate, ci rămân în vigoare**, stabilindu-se, practic, o altă sursă de finanțare pentru categoriile de cheltuieli enumerate la art.5 alin.(7).

Unul dintre principiile de bază ale administrației publice locale este reprezentat de principiul descentralizării. Potrivit art. 2 lit.l) din Legea-cadru a descentralizării nr.195/2006, descentralizarea este definită drept transferul de competență administrativă și financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale.

În cazul de față, stabilirea obligației autorităților administrației publice locale de a suporta din veniturile

propriu — cheltuielile privind sistemul de protecție a copilului și a centrelor publice pentru persoane adulte cu handicap de la nivelul județelor și sectoarelor municipiului București, precum și finanțarea drepturilor asistenților personali ai persoanelor cu handicap grav sau indemnizațiilor lunare ale persoanelor cu handicap grav de la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor și sectoarelor municipiului București — și, în completare, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale, fără alocarea resurselor aferente unui astfel de transfer de competență administrativă, încalcă principiul descentralizării, așa cum acesta este definit în legea sa cadru.

O astfel de reglementare este contrară dispozițiilor art.120 alin.(1) privind principiile de bază ale administrației publice locale, dar și prevederilor art.50 privind protecția persoanelor cu handicap din Constituția României.

Totodată, prin derogările de la art.40 alin.(1) și art.51 alin. (10) din Legea nr.448/2006, derogări efectuate prin legea criticată în prezenta cauză, a fost încălcată obligația pozitivă a statului ce decurge din art.47 alin.(1) și art.135 alin.(2) lit.f) din Constituție, referitoare la asigurarea unui nivel de trai decent pentru cetățeni, întrucât, în lipsa unor fonduri suficiente de la bugetele locale pentru a acoperi finanțarea sistemului de protecție a copilului și a centrelor publice pentru persoane adulte cu handicap, măsurile de protecție socială devin inaplicabile, afectându-se, în mod direct, drepturile fundamentale ale persoanelor îndreptățite să beneficieze de astfel de măsuri.

3.2. Cu privire la criticile referitoare la faptul că dispozițiile art.29 alin.(2) și art.41 alin.(3) din legea încalcă art.1 alin.(5) din Constituție arătăm următoarele:

Potrivit art.29 alin.(2) din legea criticată, „prin derogare de la prevederile art.12 lit.e) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată, și ale art.47 alin.(4), (9) și (10) din Legea nr.500/2002, cu modificările și completările ulterioare, în anul 2019, se autorizează Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice să efectueze virări de credite bugetare și de angajament, între capitole bugetare și între programe, peste limitele prevăzute, cu încadrarea în prevederile bugetare aprobate, în vederea finanțării Programului Național de Dezvoltare Locală, inclusiv etapa a II-a”.

Legea finanțelor publice nr.500/2002 prevede la art.46¹ alin. (2) faptul că „prin legile bugetare anuale se pot stabili dispoziții derogatorii de la prezenta lege referitoare la **programarea bugetară**, execuția și/sau controlul proiectelor finanțate din fonduri externe postaderare/alți donatori, precum și al celor finanțate din fonduri rambursabile”.

Practic, **Legea nr.500/2002 limitează derogările de la prevederile sale**, tocmai pentru respectarea principiilor, cadrului general și procedurilor privind formarea, administrarea, angajarea și utilizarea fondurilor publice.

Deși sintagma „programare bugetară” nu este definită expres în lege, cu toate acestea:

— prin raportare la definiția programului, de la art.2 pct.37 din Legea nr.500/2002 (art.2 pct.37: „*în înțelesul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos se definesc după cum urmează: [...]*”

37. program — *o acțiune sau un ansamblu coerent de acțiuni ce se referă la același ordonator principal de credite, proiectate pentru a realiza un obiectiv sau un set de obiective definite și pentru care sunt stabiliți indicatori de program care să evalueze rezultatele ce vor fi obținute, în limitele de finanțare aprobate*)”

— și la conținutul Hotărârii Guvernului nr.158/2008 pentru aprobarea Componentei de programare bugetară din cadrul Metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu al instituțiilor administrației publice de la nivel central, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.134 din 21 februarie 2008, apreciem că sintagma se referă la elaborarea programelor bugetare.

Examinând dispozițiile art.47 alin.(4), (9) și (10) din Legea nr.500/2002, constatăm că acestea nu se referă la programarea bugetară, ci la execuția bugetară, care este o etapă ulterioară, iar acest lucru se deduce și din interpretarea sistematică a acestor norme ce fac parte din secțiunea a 4-a, capitolul III, intitulată „**Execuția bugetară**”.

Prin urmare, derogarea instituită prin dispozițiile art.29 alin. (2) din legea criticată este una contrară prevederilor art.46¹ alin.(2) din Legea nr.500/2002 și încalcă dispozițiile art.1 alin. (5) din Constituție.

Aceste considerente sunt valabile *mutatis mutandis* și în privința art.41 alin.(3) din legea criticată, care prevede faptul că „în anul 2019, prin excepție de la prevederile art.42 din Legea nr.500/2002, cu modificările și completările ulterioare, începând cu data intrării în vigoare a prezentei legi, documentațiile tehnico-economice aferente obiectivelor, proiectelor sau categoriilor de investiții care se finanțează, potrivit legii, din fonduri externe și fonduri structurale se aprobă de către Ministerul Educației Naționale, indiferent de valoarea acestora”.

Articolul 42 din Legea nr.500/2002 de la care se derogă, prin legea supusă controlului de constituționalitate, conține dispoziții referitoare la aprobarea proiectelor de investiții publice, aspect care, de

asemenea, nu se încadrează în noțiunea de programare bugetară.

Acceptarea unei concluzii contrare lipsește de finalitate normele mai sus menționate din Legea nr.500/2002, cu consecința încălcării prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție.

«

Având în vedere toate aspectele relevate anterior, considerăm că, **în cauză, s-ar fi impus ca sesizarea de neconstituționalitate formulată de Președintele României să fie admisă atât din perspectiva criticilor de neconstituționalitate extrinsecă, cât și din perspectiva criticilor de neconstituționalitate intrinsecă invocate și să se constate că Legea bugetului de stat pe anul 2019 este neconstituțională în ansamblul său.**

Judecător,
dr. Livia Doina Stanciu