

DECIZIA nr.1
din 13 ianuarie 2021

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a
dispozițiilor art.I pct.1-6, 8 și 9 din
Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.135/2020 cu
privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2020,
modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri bugetare

Publicată în Monitorul Oficial nr.77 din 25.01.2021

Valer Dorneanu	președinte
Cristian Deliorga	judcător
Marian Enache	judcător
Daniel Marius Morar	judcător
Gheorghe Stan	judcător
Livia Doina Stanciu	judcător
Elena-Simina Tănăsescu	judcător
Varga Attila	judcător
Benke Károly	magistrat- asistent șef

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.135/2020 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2020, modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri bugetare, obiecție formulată de Guvernul României.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.6197 din 13 octombrie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.1728A/2020.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, se susține 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. Conform fișei referitoare la parcursul legislativ al legii criticate, la solicitarea Ministerului Finanțelor Publice, Consiliul fiscal a emis în data de 14 august 2020 o opinie cu privire la proiectul celei de-a doua rectificări a bugetului general consolidat pe anul 2020. Așadar, Guvernul și-a îndeplinit obligația menționată. În schimb, în Parlament, în urma adoptării raportului comun al Comisiei pentru buget, finanțe și bănci a Camerei Deputaților și Senatului, a fost admis un număr considerabil de amendamente, iar în dezbaterile din plenul Camerelor reunite au fost admise și alte asemenea, fără ca, prealabil votului final, acestea să fie supuse analizei Consiliului fiscal, de unde rezultă că Parlamentul nu și-a îndeplinit obligația prevăzută la art.53 alin.(2) lit.f) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010. Conform textului de lege anterior menționat, înainte de adoptarea legii în discuție, Consiliul fiscal trebuia să emită o opinie cu privire la toate amendamentele admise pe parcursul dezbaterilor parlamentare, opinie care însă nu a fost solicitată. A ignora opinia acestui organism guvernamental și, mai grav, a nu solicita opinia acestei autorități specializate în domeniul politicilor macroeconomice și bugetare asupra impactului financiar al amendamentelor introduse pe parcursul dezbaterilor parlamentare și a conformității acestora cu regulile fiscale, opinie necesară pentru o lege atât de importantă, cum este legea privind rectificarea bugetară, reprezintă o încălcare gravă a prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție.

4. Se subliniază că Consiliul fiscal atrage atenția asupra faptului că se impune o analiză deosebită a surselor de incertitudine la nivelul bugetului general consolidat și datoriei publice, astfel încât cele care depind exclusiv de voința unor anumite entități să fie eliminate, tocmai pentru a nu împiedica asupra procesului de atingere a țintei de deficit și a nu depăși valorile prag privind datoria publică prevăzute de Legea nr.69/2010. Se arată că, în mod preponderent, amendamentele propuse și adoptate nu sunt însoțite și de justificări, astfel încât nu se pot cunoaște rațiunile care au stat la baza intenției legiuitorului primar de a mări unele sume, în unele cazuri chiar de a le dubla, în raport cu cele adoptate de către Guvern.

5. Astfel, se arată că art.1 pct.5 din legea criticată, pe de o parte, alocă o sumă de bani pe județe și municipiul București, în scopul achitării plăților restante înregistrate în contabilitatea unităților/subdiviziunilor administrativ-teritoriale, iar, pe de altă parte, repartizează direct pe județe o parte din suma alocată, fără a avea în vedere art.25 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020, care aprobă mecanismul detaliat de alocare a sumelor defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru achitarea plăților restante. Se susține că repartizarea direct pe județe a unei părți din suma alocată excedează prevederilor art.25, deoarece aceasta are aceeași destinație ca suma inițială deja repartizată pe județe. Se arată că nu rezultă dacă acesteia i se aplică metodologia stabilită de ordonanța de rectificare, iar repartizarea sumelor către unitățile/subdiviziunile administrativ-teritoriale după aceeași metodologie nu este posibilă deoarece ar trebui eliminate din mecanism o parte din atribuțiile Ministerului Finanțelor Publice. În situația în care nu se dorește aplicarea unui mecanism, se consideră că aprobarea a două sume cu aceeași destinație (stingere arierate), dar care se repartizează diferit pe unități administrativ-teritoriale, în cadrul fiecărui județ, este de natură să creeze discriminări în rândul solicitanților, deoarece pentru suma care se repartizează direct pe județe nu sunt stabilite criterii de alocare a acesteia în textul actului normativ.

6. Se arată că, deși în anexa nr.7 la legea criticată a fost stabilit criteriul pentru repartizarea sumei de 1.000.000 mii lei la nivel de județe (5,51 lei/locuitor), legea nu reglementează nici un criteriu pentru repartizarea sumelor în interiorul județului către unitățile administrativ-teritoriale, drept care implementarea acestui articol nu se poate realiza.

7. Totodată, în ceea ce privește decalarea până la 31 august 2020 inclusiv a termenului prevăzut la art.24 lit.a), astfel cum a fost modificat prin dispozițiile pct.6 din legea de aprobare, se precizează că termenul de depunere a cererilor este deja depășit [30 septembrie 2020], modificarea propusă, respectiv înlocuirea datei de „30 iunie 2020” cu „31 august 2020”, din corelarea celor două termene menționate mai sus (respectiv 30 septembrie 2020 corelat cu modificarea datei din „30 iunie 2020” la „31 august 2020”), nu poate fi aplicată decât cu încălcarea dispozițiilor art.15 alin.(2) din Constituție, dispoziția fiind susceptibilă de retroactivitate.

8. În ceea ce privește abrogarea expresă a art.42 și art.43 din Ordonanța de urgență nr.135/2020, se arată că autorii amendamentelor susțin că măsura legislativă se impune pentru respectarea calendarului majorării punctului de pensie, respectiv pentru majorarea salariilor de bază stabilite pentru personalul din învățământ. Cele două abrogări prevăzute la art.1 pct.8 și pct.9 din legea dedusă controlului de constituționalitate au drept efect declarativ introducerea unor soluții legislative potrivit cărora majorarea punctului de pensie la 1.775 lei (o creștere cu aproximativ 40%) se realiza de la 1 septembrie 2020, iar personalul didactic de predare, personalul didactic auxiliar, personalul didactic de conducere și de îndrumare și control din unitățile de învățământ beneficiază începând cu 1 septembrie 2020 de salariile de bază prevăzute de lege pentru anul 2022.

9. Or, aspectele invocate în susținerea amendamentelor nu pot fi calificate drept motive pentru admitere, întrucât acestea nu răspund inițiativei Guvernului de a păstra dorința legiuitorului primar de a stabili un calendar modificat de aplicare a prevederilor legale corelat cu încadrarea în limitele stabilite de principiul responsabilității fiscal-bugetare, nu sunt însoțite de elemente concrete și solide care să justifice în contextul pandemic acordarea majorărilor la nivelul prevăzut de lege. Totodată, lipsa de claritate, de previzibilitate a legii și insecuritatea juridică reies și din modul în care legiuitorul primar a înțeles să nu concilieze măsura abrogării art.42 și art.43 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020, cu consecința directă a creșterii cheltuielilor bugetare.

10. Abrogarea art.42 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020 generează neclaritate, lipsind norma vizată de concizie și coerență, ceea ce contravine art.1 alin.(5) din Constituție, întrucât permite interpretarea că art.86 alin.(2) lit.b) din Legea nr.129/2019 fie este repus în vigoare în conținutul normativ anterior modificării survenite prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020, fie este înlăturat complet de la aplicare, ceea ce echivalează cu imposibilitatea acordării unei majorări a punctului de pensie odată cu intrarea în vigoare a legii criticate. De asemenea, această intervenție legislativă paralizează și lipsește de efecte atât voința legiuitorului, cât și pe cea a inițiatorului actului normativ supus adoptării Parlamentului, întrucât simpla abrogare a art.42 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020, neînsoțită de norme tranzitorii, fie conduce la imposibilitatea aplicării - sub imperiul legii criticate - a oricărei majorări a punctului de pensie, atât la nivelul prevăzut prin Legea nr.127/2019, cât și la nivelul prevăzut prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020, fie, prin consecințele ei, plasează norma în retroactivitate.

11. Odată cu intrarea în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.135/2020 (18 august 2020), art.86 alin.(2) lit.b) din Legea nr.127/2019 a fost modificat și, ca efect al acestei intervenții legislative, noua valoare a punctului de pensie s-a aplicat de la data de 1 septembrie 2020. Abrogarea prin lege a art.42 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020 nu are însă efectul reintrării de

jure în vigoare a normei în forma anterioară modificării prin ordonanță de urgență, întrucât aceasta din urmă nu mai există în materialitatea sa.

12. Se arată că interpretarea potrivit căreia prin abrogarea art.42 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020 se repun în vigoare dispozițiile art.86 alin.(2) lit.b) în forma prevăzută prin Legea nr.127/2019 conduce implicit și la retroactivitatea legii criticate, întrucât, în absența unor dispoziții tranzitorii, o asemenea consecință ar echivala cu aplicarea legii criticate anterior intrării acesteia în vigoare. O asemenea interpretare ar echivala și cu înfrângerea voinței legiuitorului, care, prin aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.135/2020, s-a manifestat în sensul ca între perioada intrării în vigoare a acesteia și până la aprobarea prin lege a acesteia să se mențină nivelul punctului de pensie în cuantumul prevăzut prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020.

13. Or, prin aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.135/2020 cu modificări și completări, corelativ cu abrogarea art.42 din acest normativ, nu se poate stabili cu certitudine dacă valoarea punctului de pensie va mai fi majorată ori dacă, prin efectul abrogării, va deveni aplicabilă dispoziția art.86 alin.(1) lit.b), în forma anterioară modificării sale prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020, respectiv stabilirea punctului de pensie începând cu data de 1 septembrie 2020 la valoarea de 1.775 lei.

14. Având în vedere că Parlamentul nu a respins Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020, analizând modul de redactare a normei criticate prin raportare la conținutul normativ al art.I din legea criticată, constatând absența unor dispoziții tranzitorii în cuprinsul legii de aprobare sau a unor noi dispoziții referitoare la valoarea punctului de pensie după intrarea în vigoare a legii de aprobare, se consideră că legea criticată nu îndeplinește condițiile de claritate și previzibilitate, creând disfuncționalități în aplicare, ceea ce contravine dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție, în componenta privind calitatea legilor.

15. Potrivit Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, precum și jurisprudenței Curții Constituționale, repunerea în vigoare a unei norme în conținutul normativ avut anterior abrogării ei este posibilă numai dacă abrogarea acesteia s-a dispus printr-o ordonanță a Guvernului, și numai în situația în care aceasta este respinsă prin lege [art.64 alin.(3) din Legea nr.24/2000]. Or, norma criticată nu se încadrează în această ipoteză. Din această perspectivă - în care prin raportare la prevederile Legii nr.24/2000 în dreptul pozitiv nu mai există o prevedere care să stabilească valoarea punctului de pensie la nivelul prevăzut anterior intrării în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.135/2020 - singura modalitate tehnic-legislativă prin care se poate dispune cu privire la conținutul normativ al art.86 alin.(2) lit.b) din Legea nr.127/2019 astfel încât aceasta să corespundă principiilor constituționale de claritate a legii nu este aceea a abrogării normei în forma modificată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020, ci aceea a modificării prevederilor în cauză cu conținutul normativ avut anterior modificării suferite prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020.

16. În dreptul pozitiv, normele modificatoare intervenite asupra unor dispoziții dintr-un act normativ nu apar ca supraetajate ori suspendate unele față de altele, abrogarea modificării unora neputând conduce automat la repunerea în vigoare a acestora în conținutul normativ avut anterior modificării. În acest sens sunt și normele de tehnică legislativă prevăzute de Legea nr.24/2000. În cazul în care prin noua reglementare sunt afectate raporturi sau situații juridice născute sub vechea reglementare, potrivit art.26 teza întâi din Legea nr.24/2000, proiectul de act normativ trebuie să cuprindă soluții legislative pentru situații tranzitorii, în cazul în care prin noua reglementare sunt afectate raporturi sau situații juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a noii reglementări. Or, în cauza de față, norma ce se propune a fi abrogată a modificat explicit prevederea din actul normativ de bază. Având în vedere că, începând cu data de 18 august 2020, momentul publicării Ordonanței de urgență a Guvernului nr.135/2020, s-a stabilit că, începând cu 1 septembrie 2020, valoarea punctului de pensie nu va mai fi de 1.775 de lei, ci de 1.442 de lei, efectele produse de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020 în intervalul 1 septembrie 2020 și data intrării în vigoare a soluției legislative propuse de Parlament, de abrogare a art.42 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020, sunt definitive. În acest sens, absența unor dispoziții exprese tranzitorii cu privire la situațiile juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele, lipsește norma de claritate și previzibilitate, creându-i chiar aparența retroactivității, aspect contrar atât art.15 alin.(2) din Constituție, cât și art.1 alin.(5) în dimensiunea referitoare la calitatea normei.

17. Se consideră că, prin modul lacunar de reglementare, se creează impredictibilitate cu privire la valoarea punctului de pensie aplicabilă ulterior intrării în vigoare a legii de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.135/2020. Într-o astfel de situație, validându-se prin aprobare soluția legislativă de diminuare a punctului de pensie pe perioada de acțiune a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.135/2020, nu este posibilă activarea de drept a normei din actul de bază în forma anterioară

modificării. Aplicând normele de tehnică legislativă, rezultă că în situația în care legiuitorul a urmărit reabordarea punctului de pensie la valoarea de 1.775 de lei, acesta trebuia să edicteze norme tranzitorii sau să reia norma în forma inițială. Aceste argumente referitoare la lipsa de claritate și precizie a legii sunt cu atât mai relevante având în vedere domeniul în care aceste norme reglementează și impactul acestora asupra economiei.

18. *Mutatis mutandis*, se consideră că argumentele prezentate în ipoteza abrogării prevăzute prin art. I pct. 8 din legea criticată se aplică în mod corespunzător și în cazul art. I pct. 9, norma incriminată creând disfuncționalități în aplicare. Așadar, în lipsa unor dispoziții tranzitorii sau a unei modificări cuprinse în legea criticată prin care să se prevadă un nou quantum al salariului după intrarea în vigoare a legii criticate, nu este clar dacă în cursul anului 2020 se va mai acorda vreo majorare. Din această perspectivă, se apreciază că și această prevedere este contrară art. 1 alin. (5) din Constituție în dimensiunea sa referitoare la calitatea legii, dar și în cea referitoare la securitatea raporturilor juridice în curs de derulare.

19. Se susține că art. I pct. 8 și pct. 9 din legea criticată încalcă prevederile art. 11 alin. (1) și (2) din Constituție, fiind contrare Tratatului privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul uniunii economice și monetare (T.S.C.G.), ratificat prin Legea nr. 83/2012.

20. Obligațiile asumate de statul român implică respectarea condițiilor enunțate pe tot parcursul proceselor legislative bugetare naționale, atât la elaborarea și adoptarea bugetului de stat și bugetului asigurărilor sociale, cât și în cadrul procedurilor rectificărilor bugetare. Pentru respectarea regulilor privind un buget echilibrat, țările trebuie să își mențină deficitul structural anual la cel mult 0,5% din PIB. Prevederile T.S.C.G. au o directă aplicare și fac parte din dreptul intern. Mai mult, în anul 2013, prin Legea nr. 377/2013 pentru modificarea și completarea Legii responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, regulile din T.S.C.G. au fost preluate în acest act normativ. Astfel, prin această intervenție legislativă s-a dat efect dispozițiilor art. 3 alin. (2) din T.S.C.G., care prevedeau obligația pentru România de a introduce în dreptul intern dispoziții cu forță juridică obligatorie și caracter permanent în acest sens.

21. Analizând efectul prevederilor art. I pct. 8 și 9 din legea criticată, rezultă o încălcare a prevederilor art. 3 alin. (1) din T.S.C.G. și a art. 6, respectiv art. 7 lit. b) din Legea nr. 69/2010. Se subliniază că introducerea acestor amendamente prin care se abrogă art. 42 și art. 43 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 135/2020 este contrară T.S.C.G. și, în consecință, încalcă dispozițiile art. 11 alin. (1) și (2) din Constituție. Se arată că Parlamentul României, în loc să contribuie la realizarea unui program de parteneriat bugetar și economic care să asigure corecția deficitului bugetar, acționează în sens contrar acestui obiectiv, cu încălcarea art. 3 alin. (1) referitor la obiectivul pe termen mediu și deficitul structural, respectiv a art. 5 alin. (1) din T.S.C.G. și, implicit, a dispozițiilor art. 11 alin. (1) și (2) din Constituție.

22. Se susține că art. I pct. 8 și 9 din legea criticată încalcă prevederile art. 148 alin. (2) și (4) prin raportare la art. 135 alin. (2) lit. b) și art. 138 alin. (5) din Constituție.

23. La nivelul Uniunii Europene, cadrul pentru politicile fiscale și arhitectura acestora vizează crearea unui cadru solid și eficace de coordonare și supraveghere a politicilor fiscale ale statelor membre, care să prevină într-o mai mare măsură finanțele publice nesustenabile. Temeiul juridic al acestui cadru este reprezentat de articolele 3, 119-144, 136, 219 și 282-284 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (T.F.U.E.), respectiv Protocoalele nr. 12 (privind procedura aplicabilă deficitelor excesive) și Protocolul nr. 13 (privind criteriile de convergență) la tratate. România este singura țară care are în derulare o procedură privind deficitul public excesiv, în ciuda suspendării temporare a aplicării regulilor fiscale europene, așa cum se arată și în opinia Consiliului fiscal. Astfel, în data de 4 martie 2020, Comisia Europeană a formulat o opinie cu privire la existența deficitului public excesiv, iar în aceeași zi, Comisia Europeană a propus Consiliului adoptarea unei decizii prin care se constată existența unui deficit excesiv, în conformitate cu art. 126 alin. (6) din T.F.U.E. În data de 3 aprilie 2020, Consiliul Uniunii Europene a adoptat Decizia (UE) 2020/509 a Consiliului din 3 aprilie 2020 privind existența unui deficit excesiv în România prin care a constatat că „în urma unei evaluări globale rezultă că în România există un deficit excesiv datorită nerespectării criteriului deficitului”, iar în aceeași zi, Consiliul a emis Recomandarea din 3 aprilie 2020 în vederea încetării situației de deficit public excesiv din România.

24. Potrivit acestor documente, la 10 decembrie 2019, Guvernul a adoptat Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2020-2022 (denumită în continuare *strategia fiscal-bugetară*), ținta de deficit public fiind de 3,8% din PIB în 2019. Această valoare depășește valoarea de referință de 3% din PIB prevăzută în T.F.U.E. și nu este apropiată de aceasta. De asemenea, depășirea în 2019 a valorii de referință prevăzute în T.F.U.E. nu este excepțională, deoarece nu rezultă nici dintr-un eveniment neobișnuit, nici dintr-o recesiune economică gravă în sensul T.F.U.E. și al Pactului de stabilitate și de creștere (PSC).

25. Se arată că creșterea preconizată a deficitului este determinată, în mare parte, de creșterile semnificative ale pensiilor. Astfel, nivelul prognozat al deficitului bugetar era de 8,6% din PIB, în

condițiile în care Parlamentul ar fi aprobat legea de rectificare fără a adăuga alte sarcini financiare bugetului de stat. Mai mult, în mod corelativ, prin adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.136/2020, Guvernul a operat o revizuire descendentă la nivelul bugetului asigurărilor sociale de stat de 6,8 miliarde de lei, în condițiile reevaluării majorării punctului de pensie de la 1 septembrie 2020, respectiv de la 1.265 lei la 1.442 lei.

26. Dintr-o perspectivă constituțională și a dreptului Uniunii Europene, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și regulamentele adoptate de Uniunea Europeană în temeiul art.121, art.126 din T.F.U.E. și al Protocolului nr.12 privind procedura aplicabilă deficitelor excesive au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, în temeiul art.148 alin.(2), Parlamentul fiind printre autoritățile care garantează aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din acestea, potrivit art.148 alin.(4) din Constituție.

27. Având în vedere jurisprudența Curții Constituționale referitoare la aplicarea normelor de drept european, se arată 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 chiar art.126 alin.(1) din T.F.U.E. prin raportare la Protocolul privind procedura aplicabilă deficitelor excesive.

28. P.S.C. cuprinde o componentă preventivă, dar și o componentă corectivă. Componenta preventivă a făcut obiectul analizei Deciziei Curții Constituționale nr.127 din 6 martie 2019, care a stabilit că aceasta 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. Curtea nu s-a pronunțat cu privire la componenta corectivă a PSC, unde T.F.U.E. instituie niște obligații clare statelor membre prin raportare la principiul echilibrului bugetar, principiu reflectat atât în prevederile art.135 alin.(2) lit.b) și ale art.138 alin.(5) din Constituție, cât și în prevederile Legii nr.69/2010. Spre deosebire de situația avută în vedere la pronunțarea Deciziei nr.127 din 6 martie 2019, în cauza de față, legea criticată produce efecte concrete și directe, iar România se află în prezent într-o etapă corectivă a P.S.C., unde sunt aplicate în mod direct dispozițiile T.F.U.E. și ale Protocolului nr.12 la acesta, fiind singura țară din Uniunea Europeană cu privire la care există în derulare o procedură privind deficitul public bugetar excesiv. Astfel, se apreciază că Parlamentul, prin adoptarea legii criticate, a încălcat în mod direct Tratatul constitutive ale Uniunii Europene și regulamentele aferente dispozițiilor acestora, ca norme interpușe controlului de constituționalitate, iar instanța constituțională este chemată să aplice dispozițiile art.148 alin.(2) și (4) din Constituție, în mod distinct de întreaga procedură care se derulează la nivelul Uniunii Europene privind mecanismele de corecție ale deficitului bugetar.

29. Cu privire la prima condiție necesară pentru folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate, se consideră că art.121 și art.126 alin.(1) din T.F.U.E. întrunesc condițiile de claritate și precizie, stabilind, fără dubiu, o obligație a statelor membre de a evita deficitele bugetare excesive, cu criterii clar stabilite de Protocolul nr.12 al T.F.U.E. și definite în cuprinsul acestuia, așa cum s-a arătat anterior. 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, aspectele invocate prezintă o evidentă relevanță constituțională prin raportare la dispozițiile art.135 alin.(2) lit.b) potrivit cărora statul trebuie să asigure protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară, respectiv la dispozițiile art.138 alin.(5) din Constituție.

30. În condițiile în care România era singura țară aflată într-o procedură de deficit public bugetar la nivelul Uniunii Europene, iar limita deficitului bugetar era deja cu mult depășită (fiind estimată deja la o valoare de 8,6% pentru anul 2020), acțiunea Parlamentului este de natură să afecteze chiar economia la scară națională și, implicit, să afecteze interesele statului în activitatea economică, financiară și valutară. Așa cum a reținut Curtea Constituțională, „acțiunea statului în concordanță cu interesul național se constituie într-o garanție a cetățenilor referitoare la protecția propriilor drepturi și libertăți” (Decizia nr.574 din 16 octombrie 2014, paragraful 19). Acțiunea lipsită de responsabilitate a Parlamentului din perspectiva sustenabilității fiscale a soluțiilor legislative propuse este de natură să afecteze capacitatea Guvernului de a aloca resursele vitale pentru buna funcționare a unor sectoare cheie din societatea românească, cum este și sectorul medical în perioada pandemiei COVID-19, sau de a-și îndeplini alte obligații de plată stabilite în baza unor acte normative aflate în vigoare.

31. Nu în ultimul rând, relevanța constituțională a normelor de drept european interpușe controlului de constituționalitate este dată și de legătura acestora cu dispozițiile art.138 alin.(5) din Constituție, care nu se referă la simpla identificare a veniturilor pentru acoperirea tuturor cheltuielilor din buget, ci reflectă și principiul echilibrului bugetar, invocat în prezenta cauză.

32. Astfel, obiectul de reglementare al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.135/2020 este reprezentat de rectificarea bugetară și corelarea unor acte normative în acord cu intervenția asupra bugetului de stat. Prin urmare, conținutul legii de aprobare prin normele modificatoare adoptate în raport cu dispozițiile inițiale ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr.135/2020 ar putea determina majorarea cheltuielilor fără a se avea în vedere o sursă de finanțare aptă de a acoperi cheltuielile în condițiile rectificării bugetare.

33. În continuare, se susține că art. I pct. 1-5, 8 și 9 din legea criticată încalcă prevederile art. 1 alin. (5), ale art. 111 alin. (1), ale art. 138 alin. (5) și ale art. 147 alin. (4) din Constituție.

34. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 135/2020 a fost emisă în urma analizei Guvernului a execuției bugetare derulate pe parcursul primelor șase luni ale anului 2020. Potrivit expunerii de motive a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 135/2020, ca urmare a rectificării din aprilie 2020, deficitul bugetului general consolidat, în sumă absolută, a crescut de la 40,5 miliarde lei la 72,5 miliarde, aceasta reprezentând 6,7% din PIB, iar în urma rectificării prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 135/2020, deficitul bugetului general consolidat, în sumă absolută, crește de la 73,4 miliarde lei la 91,0 miliarde lei, reprezentând 8,6% din PIB. De asemenea, potrivit expunerii de motive, aplicarea dispozițiilor art. 86 din Legea nr. 127/2019, respectiv art. 38 alin. (4¹) din Legea-cadru nr. 153/2017 ar presupune un necesar de finanțare din fonduri publice de 11,2 miliarde lei în anul 2020, respectiv 1,06% din PIB, și 34,3 miliarde lei în anul 2021 (reprezentând 3,05% din PIB). În urma intervențiilor legislative cuprinse în art. 42 și 43 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 135/2020, necesarul de finanțare se reduce la 11,2 miliarde lei la 3,6 miliarde lei în anul 2020.

35. Prin legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 135/2020, Parlamentul a operat majorări de cheltuieli pe diverse capite bugetare (pct. 1-5), precum și abrogarea normelor prin care au fost modificate dispoziții din Legea nr. 127/2019 și Legea-cadru nr. 153/2017. Analizând fișa parcursului legislativ al legii criticate, se arată că Parlamentul nu a consultat Guvernul cu privire la impactul fiscal al intervențiilor legislative preconizate, cu precădere cele din cuprinsul art. I pct. 8 și 9, dar și cele de la pct. 1-5 din legea criticată, contrar prevederilor art. 111 alin. (1) teza a doua și art. 138 alin. (5) din Constituție.

36. Se arată că, prin punctele 13 și 14 din anexa A la Raportul comun al Comisiei pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital a Senatului și al Comisiei pentru buget, finanțe și bănci a Camerei Deputaților asupra proiectului de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 135/2020, au fost aprobate amendamentele prin care se abrogă art. 42 și 43 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 135/2020. Aceste amendamente nu sunt motivate din perspectiva impactului financiar și a încadrării în ținta de deficit.

37. În ceea ce privește încălcarea dispozițiilor art. 111 alin. (1) teza a doua și ale art. 138 alin. (5) din Constituție, se arată că fișa financiară și informarea Guvernului nu au fost solicitate de comisiile celor două Camere ale Parlamentului. Analizând conținutul stenogramei ședinței Plenului reunit al Parlamentului din data de 22 septembrie 2020, rezultă că s-a învederat încălcarea dispozițiilor art. 111 și ale art. 138 din Constituție, solicitarea de retrimiteră a proiectului la comisia fiind respinsă prin vot.

38. Se arată că rațiunea pe care s-a întemeiat Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 135/2020 a fost aceea să ofere cadrul juridic necesar protejării intereselor naționale în activitatea economică și financiară, în concordanță cu exigența prevăzută de art. 135 alin. (2) lit. b) din Constituție, or, legea de aprobare nu îndeplinește condițiile constituționale. Se apreciază că ar putea fi incidente considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 22 din 20 ianuarie 2016, paragrafele 58 și 59.

39. Astfel, se consideră că nu au fost îndeplinite condițiile legale și constituționale referitoare la solicitarea fișei financiare de către Camerele reunite ale Parlamentului în care au fost propuse și adoptate amendamente, astfel că la adoptarea legii de aprobare s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și real, ceea ce contravine prevederilor art. 138 alin. (5) din Constituție referitoare la stabilirea sursei de finanțare.

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

41. Președintele Camerei Deputaților apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

42. Intervenția legislativă asupra art. 24 lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 135/2020 nu poate fi susceptibilă de confuzie, deoarece, față de suma de 1.104.100 mii lei, astfel cum era prevăzută în forma inițială, alocată de Guvern, suplimentarea cu 1.000.000 mii lei este justificată în anexa nr. 7. Astfel, situația prezentată de autorul sesizării nu poate fi încadrată în sfera normelor lipsite de claritate, deoarece Parlamentul, prin modificarea adoptată, a motivat alocarea suplimentară efectuată.

43.În ceea ce privește criticile referitoare la modificarea datei de raportare a plăților restante înregistrate în contabilitatea unităților/subdiviziunilor administrativ-teritoriale, inclusiv a instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetul local și a spitalelor publice din rețeaua autorităților administrației publice locale, respectiv 31 august 2020 din 30 iunie 2020 (forma ordonanței de urgență), acestea nu își regăsesc încadrarea în sfera retroactivității deoarece este vorba despre un eveniment trecut și care nu mai produce efecte în prezent. Practic, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020, beneficiarii normei stipulate la art.24 lit.a) aveau ca reper plățile restante la data de 30 iunie 2020, în consecință, dacă s-ar reține criticile autorului sesizării, în același raționament „termenul era deja depășit”.

44.Cu privire la criticile de neconstituționalitate aduse dispozițiilor legale de abrogare art.42 și 43 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020, se arată că argumentele prezentate de autor adaugă ipoteze circumstanțiale care excedează atât intenției avute în vedere de Parlament prin legea adoptată, cât și jurisprudenței, iar, în consecință, apreciază că nu pot fi reținute ca fiind relevante în speță.

45.Se arată că principiul securității juridice exprimă, în esență, faptul că cetățenii trebuie protejați „contra unui pericol care vine chiar din partea dreptului, contra unei insecurități pe care a creat-o dreptul sau pe care acesta riscă să o creeze”. Or, legiuitorul primar tocmai acest aspect l-a evitat prin abrogarea art.42 și art.43 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020, deoarece aplicarea dispozițiilor art.86 alin.2 lit.b) din Legea nr.127/2019 privind sistemul public de pensii, precum și ale art.38 alin.(4¹) din Legea-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice era mult așteptată de beneficiarii de drept.

46.Prin abrogarea modificărilor operate prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020, legiuitorul primar a pus la adăpost drepturile stabilite de cadrul normativ, apărându-i pe beneficiari de pericolul și insecuritatea născute prin măsurile guvernamentale adoptate.

47.Se arată că legea criticată este clară, întrucât în conținutul său nu se regăsesc pasaje obscure sau soluții normative contradictorii, și este precisă, fiind redactată într-un stil specific normativ dispozitiv, care prezintă norma instituită fără explicații sau justificări, prin folosirea cuvintelor în înțelesul lor curent din limba română. Conceptele și noțiunile utilizate sunt configurate în concordanță cu dreptul pozitiv, iar stabilirea soluțiilor normative este departe de a fi ambiguă, acestea fiind redate previzibil și univoc, cu respectarea prevederilor Legii nr.24/2000.

48.În consecință, neîncălcând niciuna dintre prevederile cadrului normativ referitor la tehnica legislativă pentru elaborarea actelor normative, se consideră că dispozițiile criticate sunt constituționale prin raportare la prevederile art.1 alin.(5) din Constituție.

49.Cu privire la critica privind încălcarea art.1 alin.(5) din Constituție pe motiv că Parlamentul nu și-ar fi îndeplinit, înainte de adoptarea legii criticate, obligația prevăzută la art.53 alin.(2) lit.f) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, și anume de a solicita Consiliului fiscal o opinie cu privire la toate amendamentele admise pe parcursul dezbaterilor parlamentare, se arată că lipsa avizului/opinie unui organ consultativ nu reprezintă un viciu de constituționalitate al legii. Se invocă Decizia nr.127 din 6 martie 2019 și se precizează că instanța constituțională a stabilit prin această decizie că, în lipsa vreunei prevederi legale exprese cu privire la consultarea obligatorie a Consiliului fiscal, atribuțiile acestuia se exercită din oficiu sau la cerere. Prin urmare, Parlamentul nu avea obligația să solicite opinia respectivă.

50.Cu privire la criticile de neconstituționalitate privind încălcarea art.11 alin.(1) și (2) din Constituție, întrucât cele două abrogări prevăzute al art.1 pct.8 și pct.9 ar fi contrare T.S.C.G., se invocă Decizia nr.127 din 6 martie 2019, potrivit căreia acest tratat reprezintă un instrument interguvernamental și nu face parte, în mod formal, din dreptul Uniunii Europene, fiind încheiat în temeiul art.20 din T.F.U.E. și 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. În consecință, se susține că legea criticată nu încalcă dispozițiile art.11 alin.(1) și (2) din Constituție deoarece norma de drept european interpusă în cadrul controlului de constituționalitate nu are, în sine, o relevanță constituțională.

51.Cu privire la criticile de neconstituționalitate aduse art.1. pct.8 și pct.9 din legea criticată prin prisma art.148 alin.(2) și (4) raportat la art.135 alin.(2) lit.b) și la art.138 alin.(5) din Constituție, se arată că 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 circumscrise 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.

52.Totodată, invocarea art.135 din Constituție este irelevantă, deoarece este evident că prin norma criticată nu este încălcat dreptul cetățenilor la un nivel de trai decent sau economia de piață a

României, bazată pe libera inițiativă sau concurență, ci, dimpotrivă, reglementările adopte de Parlament au avut drept scop crearea condițiilor necesare pentru creșterea calității vieții, astfel cum dispune art.135 alin.(2) lit.b) din Constituție.

53.Într-o altă ordine de idei, față de aspectele reținute de autorul sesizării prin invocarea cadrului legal pentru politicile fiscale de la nivelul Uniunii Europene, se face precizarea că instanța de contencios constituțional s-a pronunțat în mod constant legat de aspectele care vizează o procedură specifică dreptului Uniunii Europene și care se desfășoară între Comisia Europeană, Consiliul Uniunii Europene, Parlamentul European și statul membru în cauză, stabilind că obligațiile rezultate din/în cadrul acesteia nu pot fi convertite în obligații constituționale. În acest sens, se invocă Decizia Curții Constituționale nr.127 din 6 martie 2019 și Decizia nr.137 din 25 februarie 2010.

54.Prin urmare, legea criticată nu încalcă dispozițiile art.148 alin.(2) și (4) raportate la art.135 alin.(2) lit.b) și ale art.138 alin.(5) din Constituție, deoarece norma de drept european interpusă în cadrul controlului de constituționalitate nu are, în sine, o relevanță constituțională, întrucât aceasta este o chestiune de aplicare a legii, și nu de constituționalitate.

55.Cu privire la criticile de neconstituționalitate aduse art.I pct.1-5, 8 și 9 din legea criticată prin raportare la art.1 alin.(5), art.111 alin.(1), 138 alin.(5) și art.147 alin.(4) din Constituție, se arată că, în mod constant, Curtea Constituțională a precizat că întocmirea fișei financiare este în sarcina Guvernului și nu reprezintă o obligație pentru membrii Parlamentului. Totodată, netransmiterea fișei financiare în termenul legal de către autoritatea publică căreia îi incumbă obligația de a întocmi acest document nu poate constitui un impediment în continuarea procedurii de legiferare.

56.Majorarea cheltuielilor bugetare generată de menținerea valorii punctului de pensie la valoarea de 1.775 lei, precum și majorarea salariilor de bază stabilite pentru personalul didactic de predare, personalul didactic auxiliar, personalul didactic de conducere și personalul didactic de îndrumare și control din învățământ nu reprezintă obiectul de reglementare al legii criticate, ci sunt instituite prin Legea nr.127/2019 privind sistemul public de pensii, precum și prin Legea-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice. Parlamentul nu a făcut altceva decât să restabilească autoritatea normativă a legilor adoptate, și anume a Legii nr.127/2019 și a Legii-cadru nr.153/2017. Astfel, Curtea Constituțională, în cadrul controlului de constituționalitate *a priori* a Legii de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.135/2020, nu are competența de a-și extinde controlul asupra altor legi, care, mai mult, au fost promulgate de Președintele României.

57.Cu privire la critica de neconstituționalitate raportată la art.111 alin.(1) și art.138 alin.(5) din Constituție, se arată că Guvernul întocmește bugetul de stat și adoptă ordonanțe de urgență/proiecte de legi de rectificarea acestuia, ceea ce nu înseamnă că acesta are o competență proprie/distinctă cu privire la legiferarea aspectelor care generează impact financiar asupra bugetului de stat. Din contră, competența aparține Parlamentului, legea este cea care stabilește politica legislativă în diverse domenii, precum și veniturile și cheltuielile bugetului de stat, în timp ce Guvernul, ca legiuitor delegat, pe de o parte, complinește acțiunea legislativă a Parlamentului, caz în care actele sale de reglementare primară se supun aprobării acestuia, iar, pe de altă parte, realizează colectarea taxelor, impozitelor și contribuțiilor și plata obligațiilor sale financiare. Întocmirea planului financiar al statului nu echivalează cu înfăptuirea politicii legislative în varii domenii. Dacă Guvernul nu are resurse financiare suficiente, poate să propună modificările necesare pentru asigurarea lor, în virtutea dreptului său de inițiativă. Se mai subliniază că eventualele dezechilibre apărute pe parcursul anului bugetar se pot corecta.

58.Președintele Senatului apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

59.Se susține că în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020 și legea pentru aprobarea acesteia se confruntă două concepții bugetare esențial diferite, în raport cu scopurile urmărite prin rectificarea bugetară. Dacă Guvernul a adoptat unele măsuri de rectificarea bugetară prin care prevede alocarea unor sume mai reduse pentru anumite cheltuieli cu caracter social, forul legislativ are în vedere, dimpotrivă, alocarea unor sume majorate pentru cheltuielile respective, corespunzător cadrului legislativ aprobat în perioada anterioară. Mai mult, rectificările bugetare majorate prin voința legislativă a Parlamentului și a căror constituționalitate este contestată sunt concordante obligațiilor constituționale ale statului român de a lua măsuri de dezvoltare economică și de protecție și asistență socială a unor categorii de persoane defavorizate din punctul de vedere al resurselor materiale proprii.

60.În soluționarea divergenței de concepție privind alcătuirea bugetului de stat, între voința normativă a Guvernului și cea a Parlamentului, trebuie să se țină seama de legitimitatea dreptului forului legislativ în alcătuirea bugetului de stat, în timp ce Guvernului îi revine obligația de execuție a acestuia. Cum rectificarea bugetului este o modalitate de realcătuire a acestuia, și nu de executare a sa, este prioritară concepția bugetară a Parlamentului în procedura de rectificarea bugetară, în raport cu cea a Guvernului. Se susține că Guvernul, practic, refuză dreptul Parlamentului de a interveni legislativ în conținutul Ordonanței de urgență nr.135/2020. În această ordine de gândire promovată de Guvern în

raporturile sale cu forul legislativ, Parlamentul ar fi trebuit să aprobe fără nicio modificare ordonanța de urgență respectivă, limitându-și din proprie voință rolul constituțional.

61.Toate criticile aduse de Guvern legii criticate sunt subsumate aceluiași scop: să demonstreze că voința legislativă a Parlamentului ar trebui să cedeze în fața voinței normative a Guvernului, ceea ce contravine, însă, principiului constituțional, potrivit căruia autoritățile publice sunt obligate să coopereze instituțional în spiritul separației și echilibrului între puterile statului.

62.Cu privire la criticile de neconstituționalitate referitoare la încălcarea prevederilor art.1 alin.(3) și alin.(5) din Constituție, se arată că acestea sunt nejustificate. În primul rând, textul normativ este foarte clar, are un conținut precis, referindu-se concret la anumite sume în moneda națională destinate unor scopuri bine determinate. Nu i se poate reproșa legiuitorului că amendamentele introduse în conținutul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.135/2020 nu sunt însoțite și de justificări și că nu se pot cunoaște rațiunile care au stat la baza intenției legiuitorului primar de a mări unele sume, în raport cu cele adoptate inițial de Guvern în ordonanța menționată.

63.Cunoașterea rațiunilor de reglementare ale legiuitorului este o problemă de oportunitate legislativă, or, rolul Guvernului nu este de a „discuta legea”, ci de a o pune în aplicare. Răspunderea pentru efectele juridice și sociale ale normei juridice adoptate de Parlament îi revine acestuia, în timp ce Guvernul este responsabil pentru modul de executare în administrația publică a voinței legislative a Parlamentului. În sistemul de drept conturat de voința Adunării Constituante în 1991, Guvernul nu are legitimitatea de a cenzura voința legislativă a Parlamentului, sub pretextul că acesta nu a depus formal justificări pentru fiecare normă juridică adoptată, atât timp cât normele de drept respective sunt foarte clare prin conținutul lor, neavând nevoie de fundamentări și justificări suplimentare pentru fiecare caz în parte.

64.În al doilea rând, autorul sesizării de neconstituționalitate atribuie fără nicio justificare „perspectivelor evoluției situației bugetului general consolidat și economiei generale” un conținut constituțional, ceea ce este inadmisibil. Constituția nu reglementează modul de evoluție a bugetului de stat și a economiei naționale. Evoluția bugetului nu este de rang constituțional. Așa fiind, nu se poate susține că, aprobând cu modificări Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020, Parlamentul a ignorat evoluția situației bugetului general consolidat și direcțiile de evoluție ale economiei naționale, încălcând astfel art.1 alin.(5) din Constituție. Atât bugetul de stat, cât și economia națională sunt supuse acțiunii unor factori obiectivi și subiectivi, de ordin intern și extern, care nu țin de voința normativă a Adunării Constituante.

65.Cu privire la încălcarea prevederilor art.11 alin.(1) și alin.(2) din Constituție, se arată că evenimentul legislativ avut în vedere de această critică constă în abrogarea art.42 și 43 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020, prin care s-au adus anumite modificări nivelului de salarizare pentru categorii determinate de cadre didactice și personal de îndrumare și control în învățământ, reglementat în Legea-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice. Cum Constituția prevede în art.115 alin.(7) din Constituție că ordonanțele cu care Parlamentul a fost sesizat se aprobă sau se resping, nimic nu împiedică forul legislativ ca, aprobând un astfel de act normativ, să îl modifice sau să îl completeze, potrivit voinței sale legislative. Cele două abrogări au ca efect introducerea unor soluții legislative care permit majorarea punctului de pensie și creșteri salariale pentru categoriile de cadre didactice avute în vedere de legiuitor prin Legea-cadru nr.153/2017, de la data de 1 septembrie 2020, soluție neacceptată de autorul sesizării, pe motiv că ar genera un deficit bugetar pentru anul 2021, contrar angajamentelor asumate de stat față de organismele specializate ale Uniunii Europene și care nu ar putea fi susținut de Guvern. În condițiile în care la nivel european s-a admis în acest an o depășire a deficitului bugetar pe ansamblul statelor Uniunii Europene, critica adusă de Guvern legii aflate pe rolul Curții Constituționale este neîntemeiată.

66.Cu privire la încălcarea art.148 alin.(2) și alin.(4) prin raportare la art.135 alin.(2) lit.b) și art.138 alin.(5) din Constituție, se arată că autorul obiecției de neconstituționalitate reia argumentul că realocările bugetare stabilite de legiuitor prin procedura legislativă de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.135/2020 sunt de natură să producă creșterea deficitului public peste limitele admise la nivelul Uniunii Europene. Această critică este, de asemenea, neîntemeiată, în contextul derogărilor admise la nivel european, care permit o deviere temporară de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu.

67.Cât privește criticile de neconstituționalitate întemeiate pe pretinsa încălcare a art.135 alin.(2) lit.b) din Constituție, se arată că Guvernul pune în balanță interesele naționale în activitatea financiară cu cele ale categoriilor de cetățeni care urmează să beneficieze material de dispozițiile legii criticate. Această manieră de abordare a raporturilor stat societate - cetățean, în care interesele individuale ale cetățenilor se subordonează automat și în orice condiții intereselor statului, contravine prevederilor art.1 alin.(3) din Constituție privind caracterul statului român ca stat de drept, precum celor ale art.47 din același act normativ, care obligă statul să asigure un nivel de trai decent. Dacă se

identifică de fiecare dată interesele naționale consacrate și ocrotite prin normă constituțională cu interesele de moment ale unui Guvern sau ale altuia, vor exista tot atâtea interese naționale câte partide politice se succed la guvernare.

68. Termenul de judecată a fost inițial fixat pentru data de 25 noiembrie 2020, termen la care Curtea a amânat dezbaterile pentru data de 13 ianuarie 2021, când a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

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

69. Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.135/2020 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2020, modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri bugetare, mai precis art.1 pct.1-6, 8 și 9, care au următorul cuprins:

„Art.1. – Se aprobă Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135 din 14 august 2020 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2020, modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri bugetare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.751 din 18 august 2020, cu următoarele modificări și completări:

1. După articolul 3 se introduce un nou articol, art.3¹, cu următorul cuprins:

«Art.3¹. – În bugetul Camerei Deputaților – sume alocate din bugetul de stat – se majorează creditele bugetare și de angajament astfel: 3.000 mii lei la titlul 20 Bunuri și servicii și 2.635 mii lei la titlul 71 Active nefinanciare.»

2. După articolul 10 se introduce un nou articol, art.10¹, cu următorul cuprins:

«Art.10¹. – Se autorizează Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale să suplimenteze cu suma de 67.000 mii lei credite de angajament, respectiv 45.000 mii lei credite bugetare, Cap. 80.01 – Acțiuni generale economice, comerciale și de muncă, Titlul 55 – Alte transferuri, Art.01 alin.05 2 – Programul de realizare a Sistemului Național Antigrindină și de Creștere a Precipitațiilor, prin diminuarea cu suma de 67.000 mii lei credite de angajament, respectiv 45.000 mii lei credite bugetare de la Cap.83.01 – Agricultură, silvicultură, piscicultură și vânătoare, Titlul 80 – Împrumuturi, Art.30 – Alte Împrumuturi.»

3. Partea introductivă a articolului 23 și litera c) se modifică și vor avea următorul cuprins:

«Art.23. – Sumele defalcate din taxa pe valoarea adăugată pe anul 2020 pentru finanțarea cheltuielilor bugetelor locale se majorează cu suma de 3.675.780 mii lei, după cum urmează:

c) se majorează sumele defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale ale comunelor, orașelor, municipiilor și județelor cu suma de 2.616.437 mii lei;»

4. La articolul 23 după litera c) se introduce o nouă literă, litera c¹) cu următorul cuprins:

«c¹) din suma prevăzută la lit.c) se repartizează în mod egal municipiilor reședință de județ suma de 500.000 mii lei, cu excepția municipiului București;»

5. La articolul 24, litera a) se modifică și va avea următorul cuprins:

«a) suma de 2.104.100 mii lei se alocă, pe județe și municipiul București, în scopul achitării plăților restante înregistrate în contabilitatea unităților/subdiviziunilor administrativ-teritoriale, inclusiv a instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetul local și a spitalelor publice din rețeaua autorităților administrației publice locale la data de 31 august 2020 inclusiv, raportate potrivit legii. Alocarea suplimentară de 1.000.000 mii lei se face conform anexei nr.7 la legea de aprobare a prezentei Ordonanțe de urgență.»

6. La articolul 24 după litera c) se introduce o nouă literă, lit d) cu următorul cuprins:

«d) Sumele repartizate pe județe, pentru achitarea plăților restante înregistrate în contabilitate la data de 31 august 2020, inclusiv, și rămase neutilizate să fie repartizate, prin decizia șefului administrației finanțelor publice județene, pentru echilibrarea bugetelor județelor, municipiilor, orașelor și comunelor.»

[...]

8. Articolul 42 se abrogă.

9. Articolul 43 se abrogă”.

70. Textele constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele ale art.1 alin.(3) și (5) privind statul de drept și calitatea legii, ale art.11 alin.(1) și (2) privind dreptul intern și dreptul internațional, ale art.111 alin.(1) privind informarea Parlamentului, ale art.135 alin.(2) lit.b) privind economia, ale art.138 alin.(5), potrivit căruia „Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”, ale art.147 alin.(4) privind efectele deciziilor Curții Constituționale și ale art.148 alin.(2) și (4) privind aplicarea dreptului european.

(1.) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

71.În prealabil examinării obiecției de neconstituționalitate, Curtea are obligația verificării condițiilor de admisibilitate ale acesteia, prin prisma titularului dreptului de sesizare, a termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și a obiectului controlului de constituționalitate. Dacă primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează să fie cercetate în ordinea anterioară, iar constatarea neîndeplinirii uneia dintre ele are efecte dirimante, făcând inutilă analiza celorlalte condiții (Decizia nr.66 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.213 din 9 martie 2018, paragraful 38).

72.Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate îndeplinește condițiile prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție atât sub aspectul titularului dreptului de sesizare, întrucât a fost formulată de Guvernul României, cât și sub aspectul obiectului, fiind vorba de o lege adoptată, dar nepromulgată încă.

73.Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de contencios constituțional, potrivit art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de 2 zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art.77 alin.(1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament, iar, potrivit art.77 alin.(3) din Constituție, în termen de cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare.

74.În cauză, proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.135/2020 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2020, modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri bugetare a fost adoptat, cu modificări și completări, în ședința comună a celor două Camere ale Parlamentului din data de 22 septembrie 2020. La aceeași dată, legea a fost depusă la secretarii generali ai celor două Camere pentru exercitarea dreptului de sesizare asupra constituționalității legii și trimisă la promulgare în data de 24 septembrie 2020. Prezenta sesizare a fost înregistrată la Curtea Constituțională la data de 13 octombrie 2020.

75.Luând act de faptul că obiecția de neconstituționalitate a fost formulată cu depășirea termenului de protecție de 2 zile, prevăzut de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, dar în interiorul termenului de promulgare de 20 de zile, prevăzut de art.77 alin.(1) din Constituție, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă sub aspectul respectării termenului în care poate fi sesizată instanța de control constituțional [a se vedea, în acest sens, Decizia nr.67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.223 din 13 martie 2018, ipoteza a doua].

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

(2.) Analiza obiecției de neconstituționalitate

(2.1.) Critica de neconstituționalitate referitoare la încălcarea principiului legalității prin lipsa solicitării opiniei Consiliului fiscal

77.Curtea observă că 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, prevede, printre atribuțiile principale ale Consiliului fiscal, „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”, respectiv „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”.

78.În jurisprudența sa, confruntată fiind cu critici de neconstituționalitate similare, Curtea, prin Decizia nr.127 din 6 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.189 din 8 martie 2019, paragrafele 78 și 79, a constatat că, în lipsa vreunei prevederi legale exprese cu privire la consultarea obligatorie a Consiliului fiscal, atribuțiile anterioare ale acestuia se exercită din oficiu sau la cerere, că Legea nr.69/2010 nu impune solicitarea în mod obligatoriu a opiniei Consiliului fiscal și că, în lipsa solicitării acesteia, 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.

79.Considerentele expuse se aplică *mutatis mutandis* în cauza de față, neexistând o obligație a Parlamentului de a solicita opinia Consiliului fiscal cu privire la amendamentele formulate pe parcursul dezbaterilor parlamentare în procedura de adoptare a legilor de rectificare a legilor bugetare anuale.

Prin urmare, legea criticată nu încalcă art.1 alin.(5) din Constituție raportat la art.53 alin.(2) lit.e) și f) din Legea nr.69/2010.

(2.2.) Critica referitoare la încălcarea exigențelor de calitate a legii prin necorelarea art.1 pct.5 din legea analizată cu art.25 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020

80.Pentru a analiza critica de neconstituționalitate formulată, Curtea observă că este necesar să se realizeze o evaluare corelată a art.1 pct.3-5 din legea criticată. Art.1 pct.3 din legea criticată prevede că sumele defalcate din taxa pe valoarea adăugată pe anul 2020 pentru finanțarea cheltuielilor bugetelor locale se majorează cu suma de 3.675.780 mii lei. Este o majorare de 1.500.000 mii lei față de art.23 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020. Această diferență se repartizează pentru echilibrarea bugetelor locale ale comunelor, orașelor, municipiilor și județelor, modificându-se, în mod corespunzător, art.23 lit.c) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020, și se alocă după cum urmează: (i) municipiilor reședință de județ, cu excepția municipiului București, suma de 500.000 mii lei - art.1 pct.4 [cu referire la art.23 lit.c¹]); (ii) județelor și municipiului București suma de 1.000.000 mii lei, astfel că suma inițială acordată acestora [1.104.100 mii lei] ajunge la 2.104.100 mii lei - art.1 pct.5 [cu referire la art.24 lit.a)].

81.Curtea observă că modul de alocare a sumei de 1.000.000 mii lei [așadar, a cuantumului cu care a fost majorată suma inițială prevăzută de art.24 lit.a) din ordonanța de urgență] se face după procedura reglementată de anexa nr.7 la lege, iar restul sumei deja existentă în corul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.135/2020, după procedura prevăzută deja la art.25 din aceeași ordonanță de urgență. Așadar, suma de 1.000.000 de lei astfel alocată are un caracter complementar față de suma inițială de 1.104.100 mii lei și are o procedură distinctă de alocare [prin alocare directă, și nu la solicitare], art.25 din ordonanța de urgență neavând incidență în privința modului de distribuire a sumei de 1.000.000 de lei. În acest cadru legislativ, nu se poate reține existența vreunei necorelări legislative, reglementările de natură tehnică coroborându-se în mod succesiv și logic între ele. *Prin urmare, art.1 pct.5 din legea criticată nu încalcă art.1 alin.(5) din Constituție.*

(2.3.) Critica referitoare la încălcarea principiului egalității prin alocarea discriminatorie a sumei suplimentare de 1.000.000 mii lei

82.Se susține că suma repartizată direct pe județe este alocată discriminatoriu în rândul solicitanților, întrucât nu sunt stabilite criteriile de alocare a acesteia în textul actului normativ. Cu privire la acest aspect, se observă că, pe de o parte, *aceste sume nu se acordă pe bază de solicitare, ci direct*, iar, pe de altă parte, *criteriul acordării directe este stabilit în anexa nr.7 la lege*, respectiv în funcție de numărul de locuitori, acordându-se suma de 51,5 lei/ locuitor. Rezultă că textul criticat trebuie coroborat în mod obligatoriu cu anexa nr.7 la lege. Astfel, dimensionarea *in concreto* a alocării/ județ depinde de numărul locuitorilor acestuia, număr care se înmulțește cu 51,5 lei; totodată, alocarea concretă astfel realizată se găsește în sumă nominală în cadrul anexei nr.7 la lege.

83.Principiul egalității în drepturi presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite (Decizia nr.1 din 8 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.69 din 16 martie 1994). De asemenea, potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional (a se vedea, în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr.86 din 27 februarie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.207 din 31 martie 2003, Decizia nr.476 din 8 iunie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.599 din 11 iulie 2006, Decizia nr.573 din 3 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.363 din 25 mai 2011, Decizia nr.366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.644 din 2 septembrie 2014).

84.Or, criteriul folosit de legiuitor, respectiv numărul locuitorilor județului, este unul rațional și rezonabil, care justifică sumele diferite de bani alocate pe fiecare județ în parte. Rezultă că legea stabilește un criteriu clar în funcție de care se realizează alocarea directă în bugetul județelor și municipiului București a resurselor financiare provenite din suma de 1.000.000 mii lei. *Prin urmare, art.1 pct.5 din legea criticată coroborat cu anexa nr.7 nu încalcă art.16 din Constituție.*

(2.4.) Critica referitoare la încălcarea principiului neretroactivității legii prin acoperirea din subvenția de la bugetul de stat a restanțelor înregistrate până la 31 august 2020

85.Analizând art.1 pct.6 din legea criticată, Curtea constată că, pe de o parte, legea de aprobare a extins din punct de vedere temporal sfera restanțelor care pot fi acoperite din subvenția de la bugetul de stat, astfel că subvenția nu va viza numai restanțele înregistrate până la 30 iunie 2020 [precum în textul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.135/2020], ci și pe cele înregistrate până la 31 august 2020. Pe de altă parte, data până la care aceste cereri pot fi depuse a rămas neschimbată, respectiv 30 septembrie 2020. Din acest context normativ, rezultă că, în baza ordonanței de urgență în vigoare, s-au depus cereri pentru acoperirea restanțelor înregistrate până la 30 iunie 2020. Aceste cereri puteau

fi depuse până la 30 septembrie 2020. Legea criticată a fost adoptată la 22 septembrie 2020, astfel că pentru restanțele aferente lunilor iulie și august, cererile de acoperire a acestora puteau fi depuse tot până la 30 septembrie 2020. Dacă legea nu ar fi fost atacată la Curtea Constituțională și ar fi fost promulgată imediat, ea putea intra în vigoare cel mai repede la data de 27 septembrie 2020. Cu alte cuvinte, ipotetic, modificarea legislativă putea fi aplicată. Legea fiind însă atacată la Curtea Constituțională la 13 octombrie 2020, rezultă că prevederea analizată nu a intrat în vigoare în timp util și, în mod evident, nu mai poate fi aplicată. Însă în cauză nu se pune o problemă de retroactivitate, ci un alt aspect, care ține de calitatea actului de legiferare, respectiv previzibilitatea aplicării reglementării. O atare problemă nu rezultă din chiar conținutul său normativ, ci din jocul termenelor și al procedurilor constituționale, astfel că legea nu își mai poate produce efectele scontate. Așadar, nu se poate constata încălcarea principiului neretroactivității legii, aspectele aduse în discuție de autorul sesizării fiind mai degrabă unele care țin de modul de legiferare și de loiala colaborare între autoritățile publice. *Prin urmare, art.1 pct.6 din legea criticată nu încalcă art.15 alin.(2) din Constituție.*

(2.5.) Critica referitoare la încălcarea exigențelor de calitate a legii prin abrogarea expresă a dispozițiilor art.42 și art.43 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020

86. Curtea reține că prevederile art.1 pct.8 și 9 din legea analizată încalcă art.1 alin.(5) din Constituție, întrucât, prin abrogarea art.42 și art.43 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020, determină o stare de insecuritate juridică, neputându-se determina dacă de la intrarea în vigoare a legii, pe de o parte, se menține modul de calcul al pensiilor prin recurgerea la valoarea unui punct de pensie, punct a cărui valoare nu mai există din punct de vedere normativ, iar, pe de altă parte, care va fi modul de creștere a salariilor personalului didactic.

87. Cu privire la primul aspect antamat, și anume modificările legislative operate asupra valorii punctului de pensie, Curtea reține că, din succesiunea actelor normative adoptate, Legea nr.127/2019 privind sistemul public de pensii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.563 din 9 iulie 2019, a stabilit inițial că, la data de 1 septembrie 2020, valoarea punctului de pensie este de 1775 lei; ulterior, art.42 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020, pentru aceeași dată de referință, a stabilit o altă valoare a acestuia, și anume 1442 lei. Abrogarea pură și simplă prin legea criticată a art.42 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020 nu repune în vigoare textul inițial din Legea nr.127/2019, ci creează, în realitate, un vid legislativ.

88. Potrivit art.59 alin.(1) și art.64 alin.(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, „*Modificarea unui act normativ constă în schimbarea expresă a textului unora sau mai multor articole ori alineate ale acestuia și în redarea lor într-o nouă formulare*”, respectiv „(3) *Abrogarea unei dispoziții sau a unui act normativ are caracter definitiv. Nu este admis ca prin abrogarea unui act de abrogare anterior să se repună în vigoare actul normativ inițial. Fac excepție prevederile din ordonanțele Guvernului care au prevăzut norme de abrogare și au fost respinse prin lege de către Parlament*”. Prin urmare, numai dacă Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020 ar fi fost respinsă, ar fi reintrat în vigoare dispoziția de stabilire a punctului de pensie la 1775 lei; ordonanța de urgență fiind însă aprobată, dispoziția de abrogare din cuprinsul legii de aprobare referitoare la un text din cuprinsul ordonanței de urgență care modifică o normă juridică din actul de bază nu repune în vigoare această din urmă normă juridică în redactarea anterioară modificării realizate prin ordonanța de urgență. Cu alte cuvinte, abrogarea modificării nu repune în vigoare norma juridică supusă modificării în redactarea sa anterioară acesteia.

89. Rezultă o situație paradoxală, în sensul că soluția normativă aleasă pentru concretizarea intenției autorilor amendamentului/ Parlamentului nu poate produce efectele juridice avute în vedere de aceștia tocmai din cauza modului defectuos de redactare a textului normativ. Din contră, produce efecte juridice distonante securității juridice, întrucât, abrogându-se chiar prevederea legală care stabilea punctul de pensie la 1442 lei, se pune problema eliminării din fondul activ al legislației a însăși soluției legislative care reglementează valoarea punctului de pensie. Astfel, ar rezulta că, în urma adoptării legii, nu ar mai exista o valoare a punctului de pensie, cel puțin până la data de 1 septembrie 2021, când valoarea acestuia ar deveni 1875 lei, ci pur și simplu valori concrete ale pensiilor aflate în plată. S-ar pune problema modului în care s-ar calcula pensiile în ipoteza deschiderii dreptului la pensie ulterior intrării în vigoare a legii criticate; astfel, acestea nu ar putea fi calculate tocmai pentru că nu există reglementată o valoare a punctului de pensie pentru o perioadă de timp ce se va încheia la 31 august 2021.

90. Prin urmare, validându-se prin aprobare soluția legislativă de diminuare a punctului de pensie pe perioada de acțiune a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.135/2020, nu este posibilă reactivarea de drept a normei din actul de bază în forma anterioară modificării.

91. Principiul securității juridice este instituit, implicit, de art.1 alin.(5) din Constituție și exprimă în esență faptul că cetățenii trebuie protejați contra unui pericol care vine chiar din partea dreptului,

contra unei insecurități pe care a creat-o dreptul sau pe care acesta riscă s-o creeze, impunând ca legea să fie accesibilă și previzibilă (Decizia nr.51 din 25 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.90 din 3 februarie 2012, sau Decizia nr.240 din 3 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.504 din 12 iunie 2020, paragraful 105).

92.Art.1 alin.(5) din Constituție consacră securitatea juridică a persoanei, concept care se definește ca un complex de garanții de natură sau cu valențe constituționale inerente statului de drept, în considerarea cărora legiuitorul are obligația constituțională de a asigura atât o stabilitate firească dreptului, cât și valorificarea în condiții optime a drepturilor și libertăților fundamentale (Decizia nr.454 din 4 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.836 din 1 octombrie 2018, paragraful 68).

93.În cauză, datorită modului defectuos de legiferare, s-a creat o incertitudine juridică în privința existenței normative a valorii punctului de pensie, ceea ce afectează însuși dreptul la pensie consacrat de art.47 alin.(2) din Constituție. Desigur, ține de opțiunea legislativă exclusivă a Parlamentului stabilirea valorii concrete a punctului de pensie, însă acesta nu are îndreptățirea, în niciun caz, să omită menționarea valorii acestuia în condițiile în care însuși calculul pensiei se face prin raportare la valoarea unui punct de pensie. Este un element esențial al întregului sistem de pensii, fără de care acesta nu ar putea funcționa. Stabilirea valorii sale nu este doar o chestiune tehnică, ci elementul financiar central al întregului sistem de pensii publice bazat pe principiul contributivității. De aceea, în situația dată, din cauza modului de reglementare, nu este stabilită nicio valoare a punctului de pensie până la 1 septembrie 2021, ceea ce este inadmisibil prin perspectiva securității juridice în materie de pensii. *Prin urmare, art.1 pct.8 din legea criticată încalcă art.1 alin.(5) prin raportare la art.47 alin.(2) din Constituție.*

94.Cu privire la cel de-al doilea aspect antamat, și anume modificările ce privesc data de la care personalul didactic beneficiază de drepturile salariale aferente anului 2022, Curtea observă că Legea-cadru nr.153/2017 privind sistemul public de pensii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.492 din 28 iunie 2017 – ca drept comun în materie – a urmărit pentru perioada 2019-2022 creșterea în 4 etape a drepturilor salariale ale personalului plătit din fonduri publice după o formulă unică și unitară, fiecare creștere reprezentând 1/4 din diferența dintre salariul de bază, solda de funcție/salariul de funcție, indemnizația de încadrare prevăzute de lege pentru anul 2022 și cel/cea din luna decembrie 2018, ceea ce însemna o majorare în fiecare dintre cei 4 ani a drepturilor salariale cu 25% din diferența dintre salariul aferent anilor 2022 și 2018.

95.În privința cadrelor didactice, prin art.38 alin.(4¹) din Legea-cadru nr.153/2017, astfel cum a fost introdus prin art.55 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, s-a dorit ca drepturile salariale ale personalului didactic să urmeze o *creștere în 3 etape*, primele două identice ca mod de calcul cu regula generală [pentru 1 ianuarie 2019 și 1 ianuarie 2020], iar cea de-a treia etapă diferențiindu-se prin faptul că, în esență, cuprinde o creștere devansată aferentă etapelor 3 și 4 din reglementarea comună. Creșterea din etapa a 3-a urma să fie acordată de la 1 septembrie 2020, însă, Guvernul a amânat această creștere pentru 1 septembrie 2021. Prin această amânare, cadrele didactice nu mai beneficiază de nicio majorare salarială de la 1 septembrie 2020 sau 1 ianuarie 2021, aceasta fiind reportată începând cu 1 septembrie 2021. Astfel, deși etapa a 3-a specială a fost concepută în favoarea cadrelor didactice (prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.114/2018), prin amânarea stabilită ea nu numai că nu își produce acest efect favorabil de la data scontată, dar se va aplica de la 1 septembrie 2021, în timp ce celelalte categorii profesionale vor beneficia de o creștere salarială aferentă etapei 3 din reglementarea comună de la 1 ianuarie 2021. Este adevărat că, totuși, cadrele didactice vor fi salarizate la valoarea drepturilor salariale aplicabile de la 1 ianuarie 2022 la o dată anterioară acesteia, și anume 1 septembrie 2021, însă prin amânarea aplicării acestei creșteri efectele măsurii speciale sunt similare celei generale.

96.Având în vedere regulile de tehnică legislativă, *abrogarea art.43 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020 nu repune în vigoare dispoziția potrivit căreia cadrele didactice beneficiază începând cu 1 septembrie 2020 de salariile de bază prevăzute de lege pentru anul 2022.* Astfel cum s-a arătat, numai dacă ordonanța de urgență ar fi fost respinsă, art.38 alin.(4¹) din Legea-cadru nr.153/2017, astfel cum a fost modificat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.114/2018, ar fi reintrat în vigoare. Din contră, abrogarea operată produce un vid legislativ care ar avea drept consecință fie imposibilitatea acordării salariilor de bază la nivelul anului 2022, nici măcar de la 1 ianuarie 2022, cadrele didactice rămânând astfel cu salariile aflate în plată în prezent, fie lipsirea de consistență normativă a normei speciale de la art.38 alin.(4¹) din Legea-cadru nr.153/2017 și revenirea la regula comună [art.38 alin.(4) din Legea-cadru nr.153/2017], ceea ce ar impune acordarea etapei a 3-a de creștere a salariilor de la 1 ianuarie 2020, dată deja depășită. În orice caz, situația normativă este foarte confuză odată cu abrogarea pură și simplă a art.43 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020

- articol care a modificat chiar norma de bază, respectiv art.38 alin.(4¹) din Legea-cadru nr.153/2017 - și neînlocuirea conținutului său normativ cu o altă soluție legislativă care să vizeze norma de bază. O asemenea situație normativă generează o insecuritate juridică vădită ce are implicații asupra dreptului la salariu al personalului didactic [corolar al dreptului la muncă – a se vedea Decizia nr.1.221 din 12 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.804 din 2 decembrie 2008, sau Decizia nr.872 din 25 iunie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.433 din 28 iunie 2010], ceea ce este contrar art.1 alin.(5) din Constituție raportat la art.41 din Constituție în componenta sa referitoare la dreptul la salariu. *Prin urmare, art.1 pct.9 din legea criticată încalcă art.1 alin.(5) prin raportare la art.41 din Constituție.*

97.Întrucât viciul de neconstituționalitate constatată privește în mod exclusiv elemente de conținut proprii legii de aprobare, Curtea reține că art.42 și 43 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020 au rămas în fondul activ al legislației. În cadrul procedurii de reexaminare, revine Parlamentului competența de a infirma/confirma, în termeni clari și neechivoci, atât valoarea punctului de pensie stabilită prin art.42 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020, cât și etapizarea creșterii drepturilor salariale pentru personalul didactic stabilită prin art.43 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020.

(2.6.) Critica referitoare la încălcarea art.11 alin.(1) și (2) din Constituție, prin raportare la Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul uniunii economice și monetare (T.S.C.G.), și a art.148 alin.(2) și (4), prin raportare la art.135 alin.(2) lit.b) și art.138 alin.(5) din Constituție, prin faptul că majorarea pensiilor/ salariilor cadrelor didactice determină un deficit bugetar excesiv

98.Autorul obiecției de neconstituționalitate are drept premisă în cadrul formulării acestei critici efectul prevederilor art.1 pct.8 și pct.9 din legea criticată de creștere a cheltuielilor bugetare cu privire la pensiile din sistemul general și la salariile personalului didactic, ceea ce ar determina un deficit bugetar excesiv, și, astfel, s-ar încălca art.11 alin.(1) și (2) din Constituție, prin raportare la T.S.C.G., și art.148 alin.(2) și (4), prin raportare la art.135 alin.(2) lit.b) și art.138 alin.(5) din Constituție. Or, astfel cum s-a arătat, *legea adoptată nu repune în vigoare nici art.86 alin.(2) lit.b) din Legea nr.127/2019, în forma sa inițială, și nici art.38 alin.(4¹) din Legea-cadru nr.153/2017, în redactarea dată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.114/2018, astfel încât Curtea nu se poate pronunța în raport cu o situație juridică ipotetică. Prin urmare, atât timp cât legea criticată nu reglementează aspectul vizat de Guvern, înseamnă că și critica de neconstituționalitate vizează o eventualitate ce nu a fost exprimată din punct de vedere normativ.*

99.În consecință, având în vedere situația normativă existentă, Curtea nu poate analiza eventuala încălcare a dispozițiilor art.11 alin.(1) și (2) din Constituție, prin raportare la T.S.C.G., în ipoteza repunerii în vigoare a art.86 alin.(2) lit.b) din Legea nr.127/2019, în forma sa inițială, și art.38 alin.(4¹) din Legea-cadru nr.153/2017, în redactarea dată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.114/2018.

100. Controlul de constituționalitate nu dispune, între componentele sale, și de posibilitatea de a extinde limitele lui dincolo de stricta observare a textelor constituționale, așa cum sunt ele formulate în Legea fundamentală, nefiind în măsură a-și întemeia cenzura pe simple eventualități [a se vedea, în acest sens, Decizia nr.718 din 29 decembrie 1997, Decizia nr.355 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.396 din 31 decembrie 1997, Decizia nr.355 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.509 din 8 iulie 2014, paragrafele 41 și 42, Decizia nr.1 din 12 ianuarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.57 din 19 ianuarie 2017, paragraful 43, sau Decizia nr.156 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.478 din 5 iunie 2020, paragraful 50]. *Prin urmare, în situația dată, art.11 alin.(1) și (2) din Constituție, prin raportare la T.S.C.G., și art.148 alin.(2) și (4), prin raportare la art.135 alin.(2) lit.b) și art.138 alin.(5) din Constituție, nu au incidență în cauză.*

(2.7.) Critica referitoare la încălcarea art.1 alin.(5), art.111 alin.(1), art.138 alin.(5) și art.147 alin.(4) din Constituție prin nesolicitarea informării Guvernului și a fișei financiare

101.În esență, se susține că art.1 pct.1-5, 8 și 9 din legea criticată angajează noi cheltuieli bugetare, fără să se fi solicitat informarea Guvernului și nici fișă financiară pentru stabilirea sursei de finanțare a acestora.

102. Curtea reține că bugetul de stat nu poate prevedea cu o exactitate absolută evoluțiile economice în cursul unui an bugetar, ci trasează marile direcții ale acțiunii statului din perspectivă bugetară [Decizia nr.127 din 6 martie 2019, precitată, paragraful 100]. De aceea, pe parcursul unui an se operează rectificări bugetare. Însă critica de neconstituționalitate pleacă de la o premisă falsă, în sensul că aduce în discuție obligația Parlamentului de a solicita informarea Guvernului și fișă financiară chiar în procedura de adoptare a bugetului de stat sau a rectificării acestuia. Or, este de observat că textul constituțional al art.111 alin.(1) teza finală prevede că „În cazul în care o inițiativă legislativă

implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie”, ceea ce înseamnă că acesta se referă la inițiativele legislative, altele decât cea care privește însăși adoptarea bugetului de stat/ rectificarea acestuia. Aceasta este o concluzie logică pentru că, pe de o parte, bugetul, ca plan financiar al statului, este elaborat pe baza legilor aflate în fondul activ al legislației, legi care stabilesc atât veniturile, cât și cheltuielile statului [Decizia nr.593 din 15 iulie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.645 din 22 iulie 2020, paragraful 53], iar, pe de altă parte, de principiu, diminuarea/ majorarea veniturilor/ cheltuielilor statului nu se face prin legea bugetului de stat, aceasta reprezentând mai degrabă o centralizare financiară a veniturilor/ cheltuielilor statului angajate prin legile aflate în dreptul pozitiv. Legea bugetului de stat/ actele normative de rectificare a acestuia nu poate/nu pot modifica/ completa/ abroga legi care stabilesc veniturile sau angajează cheltuielile statului. În consecință, în acest cadru legal, nu se pune problema solicitării informării Guvernului/ fișei financiare, aceste două instrumente referindu-se la legile care au implicații asupra dimensionării veniturilor/ cheltuielilor statului, și nu chiar la legea bugetului de stat.

103. Mai mult, Curtea reține că informarea și fișa financiară realizate de Guvern se raportează la prevederile bugetului de stat, mai exact la implicațiile pe care diverse inițiative legislative promovate le au asupra acestuia. Așadar, aceste inițiative legislative sunt analizate în funcție de un unic reper, și anume bugetul de stat, acesta fiind „norma de referință”. Or, pentru întocmirea/ rectificarea bugetului de stat în mod obiectiv nu se poate redacta o informare/ fișă financiară, din moment ce o asemenea procedură însăși are drept obiect stabilirea/ modificarea reperului financiar (bugetul) în funcție de care sunt realizate informările/ fișele financiare. Așadar, legea bugetului de stat/ rectificările la aceasta modelează conținutul informărilor Guvernului și fișele financiare, și nu invers. De aceea, în această procedură, nu pot fi aplicate prevederile art.111 sau art.138 alin.(5) din Constituție; ele se aplică numai în privința inițiativelor legislative adoptate în anul în curs și care au implicații asupra bugetului de stat, rolul lor fiind acela de a concilia politica legislativă cu resursele bugetare existente. *Prin urmare, art.1 pct.1-5, 8 și 9 din legea criticată nu încalcă art.1 alin.(5), art.111 alin.(1), art.138 alin.(5) și art.147 alin.(4) din Constituție.*

104. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi în privința obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor art.1 pct.8 și 9 din Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.135/2020 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2020, modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri bugetare și cu majoritate de voturi în privința obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor art.1 pct.1-6 din aceeași lege,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

1. Admite obiecția de neconstituționalitate și constată că dispozițiile art.1 pct.8 și 9 din Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.135/2020 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2020, modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri bugetare sunt neconstituționale.

2. Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate și constată că dispozițiile art.1 pct.1-6 din Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.135/2020 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2020, modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri bugetare 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 13 ianuarie 2021.