

DECIZIA nr.56
din 31 ianuarie 2024

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea
Ordonanței de urgență a Guvernului nr.73/2023 privind unele măsuri bugetare,
precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.73/2023 privind unele
măsuri bugetare

Publicată în Monitorul Oficial nr.281 din 02.04.2024

Marian Enache	- președinte
Mihaela Ciochină	- judecător
Cristian Deliorga	- judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	- judecător
Livia-Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Cristina Titirișcă	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.73/2023 privind unele măsuri bugetare, obiecție formulată de un număr de 55 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Uniunii Salvați România și deputați neafiliați.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.8.466 din 21 noiembrie 2023 și constituie obiectul Dosarului nr.3201A/2023.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate** se invocă critici de neconstituționalitate extrinsecă și intrinsecă și se susține, în esență, că în adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.73/2023, care derogă de la prevederile Legii nr.500/2002 privind finanțele publice, ale Legii responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010 și ale Legii nr.360/2022 pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar, pentru exercițiul bugetar aferent anului 2023, nu au fost respectate condițiile impuse de art.115 alin.(4) din Constituție și dezvoltate în jurisprudența instanței de contencios constituțional. Ca atare, posibilele efecte negative asupra obligațiilor de plată pentru care legislația prevede termene clare puteau fi anticipate și nu sunt nicidecum iminente, astfel că măsurile necesare puteau fi adoptate prin urmarea procedurii parlamentare. Se apreciază că o împrejurare cu caracter de continuitate și la a cărei apariție a contribuit Guvernul însuși prin inactivitate, acesta nedeponând la Parlament niciun proiect de lege care să întrunească exigențele constituționale, nu poate constitui o situație extraordinară, în contextul în care obligațiile de plată erau cunoscute, clare, prevăzute de lege, așa cum precizează chiar Guvernul României în expunerea de motive a proiectului de Lege pentru aprobarea ordonanței de urgență. Prin urmare, se consideră că niciuna dintre soluțiile legislative cuprinse în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.73/2023 nu se fundamentează pe existența unei situații excepționale a cărei reglementare să nu poată fi amânată, sens în care se invocă jurisprudența Curții Constituționale, respectiv Deciziile nr.366 din 25 iunie 2014 și nr.761 din 17 decembrie 2014.

4. Se mai arată că expunerea de motive a proiectului de lege votat nu cuprinde nicio justificare/fundamentare din perspectiva necesității. Astfel, nu sunt clar prezentate cerințele care reclamă intervenția normativă și nici principiile de bază care justifică modificarea legislativă. Or, caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative au fost sancționate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în raport cu aceleași exigențe de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art.1 alin.(5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Curtea Constituțională a statuat și că fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale. Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului, iar rolul controlului de constituționalitate este de a asigura aceste garanții, opuse oricărei intervenții legislative arbitrare. Astfel fiind, Curtea a reținut că lipsa motivării soluțiilor legislative este de natură să aducă atingere și dispozițiilor art.1 alin.(3) din Constituție, care consacră statul de drept și principiul dreptății. Se menționează considerentele Deciziei nr.682 din 27 iunie 2012 și ale Deciziei nr.139 din 13 martie 2019.

5. Se afirmă că, prin conținutul normativ pe care îl cuprinde, Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.73/2023 privind unele măsuri bugetare (PI-x nr.579/2023), dedusă controlului de constituționalitate, contravine art.135 și 137 din Constituție, întrucât normele criticate conduc la lipsa clarității și predictibilității alocărilor financiare, prin ocolirea rectificării bugetului, dezbătută în Parlament. Or, rezerva bugetară este concepută pentru a face față unor situații neprevăzute sau urgente, cum ar fi dezastre naturale sau crize economice. Dacă Guvernul utilizează aceste fonduri pentru cheltuieli obișnuite sau planificate, lipsa clarității și a predictibilității în ceea ce privește alocarea resurselor financiare poate afecta stabilitatea economică și fiscală. Aprobarea de către Guvern a folosirii rezervei bugetare pentru alte cheltuieli decât cele urgente sau neprevăzute creează premisele unor posibile abuzuri și utilizări nejustificate ale fondurilor publice. Absența unor criterii clare și a restricțiilor poate duce la decizii subiective și la cheltuieli care nu sunt în beneficiul public. Utilizarea rezervei bugetare în mod nerezonabil va afecta transparența decizională și responsabilitatea guvernamentală. Cetățenii și alte părți interesate ar putea întâmpina dificultăți în evaluarea modului în care sunt utilizate fondurile publice, ceea ce poate submina încrederea în Guvern. Folosirea rezervei bugetare pentru cheltuieli curente va conduce la dezechilibre fiscale. Această situație poate genera presiuni suplimentare asupra finanțelor publice și poate compromite capacitatea Guvernului de a face față situațiilor de urgență reale atunci când apar. Totodată, se arată că dacă rezerva bugetară este utilizată în mod nerezonabil pentru cheltuieli planificate, capacitatea Guvernului de a răspunde unor situații neprevăzute sau de urgență poate fi afectată. Situațiile de criză necesită resurse suplimentare, iar aceasta este o funcție crucială a rezervei bugetare. Utilizarea nerezonabilă a rezervei bugetare poate avea consecințe negative pe termen lung, inclusiv deteriorarea ratingului de credit al țării și creșterea costurilor de împrumut.

6. Se arată, în concluzie, că utilizarea rezervei bugetare pentru cheltuieli care nu sunt urgente sau neprevăzute este neresponsabilă și neconstituțională din perspectiva gestionării eficiente a resurselor financiare publice și a asigurării transparenței și responsabilității în administrarea fondurilor guvernamentale. Deciziile legate de rezerva bugetară ar trebui să fie luate în conformitate cu principiile economice și fiscale, având în vedere interesul public și sustenabilitatea financiară a statului.

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

8. **Președintele Camerei Deputaților** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată. Se arată, în esență, că ordonanța de urgență criticată respectă exigențele art.115 alin.(4) din Constituție, întrucât Guvernul, în preambulul acesteia, a indicat situația extraordinară în considerarea căreia a fost emisă și, totodată, a motivat urgența reglementării ca urmare a faptului că „la nivelul ordonatorilor principali de credite se înregistrează obligații de plată, la termene stabilite potrivit legii, a căror nerespectare poate conduce la inițierea de acțiuni de recuperare a sumelor datorate de acestea, inclusiv prin executarea silită a conturilor, precum și la un impact social negativ, prin afectarea drepturilor anumitor persoane”.

9. Totodată, se invocă Decizia nr.687 din 31 octombrie 2019, paragraful 35, precum și Decizia nr.543 din 2 iulie 2020, paragraful 27, prin care Curtea a reținut că, în contextul în care o modificare legislativă de amploare, așa cum este cea determinată de adoptarea unei noi legi-cadru de salarizare a personalului plătit din fonduri publice, este susceptibilă să determine un impact bugetar semnificativ, ce reclamă adoptarea unor măsuri urgente menite să prevină apariția unor consecințe negative considerabile asupra bugetului de stat, aceasta poate fi privită ca o situație ce are caracter extraordinar, în sensul reținut în jurisprudența Curții Constituționale referitoare la condițiile impuse de Constituție pentru adoptarea ordonanțelor de urgență ale Guvernului. Pentru identitate de rațiune, se apreciază că aceste considerente se aplică *mutatis mutandis* și în prezenta speță, întrucât neadoptarea unor măsuri urgente pentru asigurarea fondurilor necesare achitării unor obligații de plată ar fi avut un impact social negativ prin afectarea drepturilor unor beneficiari. Urgența a fost, așadar, motivată atât în cuprinsul expunerii de motive, cât și în preambulul ordonanței de urgență criticate. Pe de altă parte, situația care a impus adoptarea acestor măsuri constituie o stare de fapt temporară, aplicabilă doar în anul 2023, obiectivă, independentă de voința Guvernului, care poate fi încadrată în conceptul constituțional de „situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată”, astfel cum acesta a fost definit în jurisprudența Curții.

10. Prin urmare, criticile de neconstituționalitate formulate în raport cu art.115 alin.(4) din Constituție sunt neîntemeiate, având în vedere cele prezentate în expunerea de motive a proiectului Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.73/2023, precum și faptul că legiuitorul trebuie să dispună, la punerea în aplicare a politicilor sale, mai ales a celor sociale și economice, de o marjă de apreciere, pentru a se pronunța atât asupra existenței unei probleme de interes public, care necesită un act normativ, cât și asupra alegerii modalităților de aplicare a acestuia, sens în care se

invocă Decizia de inadmisibilitate din 4 septembrie 2012, pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Cauza *Dumitru Daniel Dumitru și alții împotriva României*, paragraful 49.

11. În ceea ce privește critica raportată la dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție, potrivit căreia „proiectul de lege votat nu este justificat și fundamentat”, astfel încât expunerea de motive a proiectului Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.73/2023 nu ar fi conformă cu normele de tehnică legislativă prevăzute în Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, se precizează că, în jurisprudența sa recentă, Curtea Constituțională a reținut că, de principiu, nu are competența de a controla modul de redactare a expunerilor de motive în cazul diverselor legi adoptate. Curtea a mai reținut că un viciu de neconstituționalitate a legii nu poate rezulta din chiar modul în care inițiatorul ei și-a motivat proiectul/propunerea legislativă, în condițiile în care rezultatul activității de legiferare este legea adoptată de Parlament. Așadar, controlul de constituționalitate vizează legea, și nu opțiuni, dorințe sau intenții cuprinse în expunerea de motive a legii.

12. Se consideră că susținerea autorilor sesizării potrivit căreia „*caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare*” ar conduce la încălcarea exigențelor privind claritatea, predictibilitatea legii și securitatea raporturilor juridice impuse de art.1 alin.(5) din Constituție nu poate fi acceptată întrucât actul normativ dedus controlului de constituționalitate respectă, în ansamblul său, cerințele privind claritatea, precizia și previzibilitatea normelor juridice. Acesta este clar, întrucât în conținutul său nu se regăsesc pasaje obscure sau soluții normative contradictorii, este precis, fiind redactat 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 redactate previzibil și univoc, cu respectarea prevederilor Legii nr.24/2000. Prin urmare, neîncălcând niciuna dintre prevederile cadrului normativ referitor la tehnica legislativă pentru elaborarea actelor normative, dispozițiile criticate sunt constituționale prin raportare la prevederile art.1 alin.(5) din Constituție, conform cărora respectarea Constituției și a legilor este obligatorie.

13. Referitor la pretinsa neconstituționalitate prin raportare la dispozițiile art.135 și 137 din Constituție, se invocă jurisprudența în materie a Curții Constituționale, respectiv Decizia nr.515 din 24 noiembrie 2004, Decizia nr.1.092 din 15 octombrie 2008, Decizia nr.1.093 din 15 octombrie 2008, Decizia nr.127 din 6 martie 2019, paragraful 100, prin care Curtea a statuat că finanțarea cheltuielilor bugetare se face din surse financiare alocate în buget, iar majorarea unor cheltuieli se finanțează fie prin suplimentarea alocațiilor bugetare din fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, fie prin rectificarea bugetară. Totodată, se arată că instanța de contencios constituțional a statuat că, pe lângă monopolul legislativ al Parlamentului, Constituția, în art.115, consacră delegarea legislativă, în virtutea căreia Guvernul poate emite ordonanțe simple [art.115 alin.(1)-(3)] sau ordonanțe de urgență [art.115 alin.(4)-(6)]. Astfel, transferul unor atribuții legislative către autoritatea executivă se realizează printr-un act de voință al Parlamentului ori pe cale constituțională, în situații extraordinare și numai sub control parlamentar. În ceea ce privește pretinsa încălcare a art.115 alin.(4) din Constituție, Curtea a constatat caracterul neîntemeiat al acestei critici, având în vedere cele prezentate în notele de fundamentare ale ordonanțelor de urgență și reținând că legiuitorul trebuie să dispună, la punerea în aplicare a politicilor sale, mai ales a celor sociale și economice, de o marjă de apreciere, pentru a se pronunța atât asupra existenței unei probleme de interes public, care necesită un act normativ, cât și asupra alegerii modalităților de aplicare a acestuia.

14. Prin urmare, în viziunea legiuitorului constituant, alegerea modului în care Guvernul transpune în plan legislativ măsurile fiscale bugetare preconizate este lăsată, fără îndoială, la latitudinea acestuia, neexistând o obligație constituțională de a corecta dezechilibrele bugetare doar prin rectificarea bugetară. Se subliniază că bugetul de stat este un plan financiar al statului și că acesta 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, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.73/2023 privind unele măsuri bugetare îndeplinind toate prescripțiile constituționale în ceea ce privește adoptarea. Prin urmare, critica autorilor sesizării nu privește legea adoptată de Parlament, ci mai degrabă mai multe nemulțumiri cu privire la faptul că măsurile au fost adoptate prin ordonanță de urgență, în temeiul art.115 din Constituție. Ca observație, cu titlu general, se constată că întregul act de sesizare are un predominant caracter politic, iar argumentele invocate de autorii sesizării de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.73/2023 privind unele măsuri bugetare se referă, în principal, la elemente care țin de oportunitatea reglementării.

15. **Președintele Senatului și Guvernul** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctul de vedere al președintelui Camerei Deputaților, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile actelor normative criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

16. **Obiectul controlului de constituționalitate**, astfel cum a fost formulat, îl constituie Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.73/2023 privind unele măsuri bugetare, care are următorul cuprins: „*Articol unic. – Se aprobă Ordonanța de urgență a Guvernului nr.73 din 14 septembrie 2023 privind unele măsuri bugetare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.830 din 14 septembrie 2023, cu completările ulterioare.*”

17. Analizând susținerile autorilor obiecției de neconstituționalitate, rezultă că aceștia critică extrinsec și intrinsec atât legea anterefărită, cât și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.73/2023 privind unele măsuri bugetare pe care aceasta o aprobă. Curtea constată că ordonanța de urgență a fost completată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.78/2023 pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.73/2023 privind unele măsuri bugetare, precum și unele măsuri pentru îmbunătățirea absorbției fondurilor europene, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.881 din 29 septembrie 2023, aprobată prin Legea nr.370 din 7 decembrie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1106 din 8 decembrie 2023, aspect avut în vedere de legiuitor, care a inserat sintagma „cu completările ulterioare” în cuprinsul dispoziției normative a articolului unic al legii de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.73/2023. În considerarea celor mai sus precizate, precum și a faptului că, potrivit art.62 teza întâi 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, potrivit căreia „dispozițiile de modificare și de completare se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta”, textul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.73/2023 care va fi avut în vedere în analiza Curții este cel cuprinzând modificările aduse prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.78/2023.

18. Textele constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele cuprinse în art.1 alin.(3) și (5) privind principiile statului de drept, legalității și securității juridice, precum și componenta calității legii, art.115 alin.(4) care stabilește condițiile în care pot fi adoptate ordonanțe de urgență, art.135 – *Economia*, art.137 – *Sistemul financiar* și art.147 – *Deciziile Curții Constituționale*.

(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

19. 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 anterefărită, iar constatarea neîndeplinirii uneia dintre ele are efecte diramante, 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].

20. Obiecția de neconstituționalitate îndeplinește condițiile prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție sub aspectul **titularilor dreptului de sesizare**, întrucât a fost formulată de un număr de 55 de deputați.

21. 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.

22. În prezenta cauză, din coroborarea informațiilor cuprinse în fișele legislative publicate pe paginile de internet ale celor două Camere ale Parlamentului, Curtea reține că legea criticată a fost adoptată de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, în procedură de urgență, în data de 9 octombrie 2023, după care a fost trimisă Camerei Deputaților, care a adoptat-o, în calitate de Cameră decizională, în procedură de urgență, la data de 14 noiembrie 2023. La data de 20 noiembrie 2023, legea a fost depusă la secretarul general al Senatului și, respectiv, la secretarul general al Camerei Deputaților, în vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale, iar la data de 22 noiembrie 2023 a fost trimisă Președintelui României pentru promulgare.

23. Sesizarea a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 21 noiembrie 2023, așadar în interiorul termenului legal de 2 zile de la data depunerii legii adoptate în procedură de urgență la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului. Ca atare, luând act de faptul că obiecția de

neconstituționalitate a fost formulată în termenul prevăzut de art.15 alin.(2) teza a doua din Legea nr.47/1992, Curtea urmează să constate 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, paragraful 70, prima ipoteză, potrivit căreia „(...) o sesizare a Curții Constituționale (i) va fi întotdeauna admisibilă dacă se realizează în interiorul termenelor legale de 5 zile, respectiv 2 zile, prevăzute de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992 (...)].

24. Cu privire la **obiectul sesizării**, Curtea constată că aceasta vizează, pe de o parte, o lege care nu a fost încă promulgată, astfel că poate forma obiectul controlului de constituționalitate prevăzut de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, iar, pe de altă parte, o ordonanță de urgență supusă aprobării Parlamentului prin legea criticată, respectiv Ordonanța de urgență a Guvernului nr.73/2023.

25. Curtea observă că în cadrul controlului de constituționalitate *a priori* exercitat asupra legilor de aprobare a ordonanțelor se poate contesta și, implicit, Curtea poate efectua controlul asupra aspectelor de constituționalitate extrinsecă, precum și a celor de constituționalitate intrinsecă privind ordonanța astfel aprobată [Decizia nr.214 din 9 aprilie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.435 din 3 iunie 2019, paragraful 25]. Curtea Constituțională a statuat în mod constant în jurisprudența sa că viciul de neconstituționalitate al unei ordonanțe simple sau al unei ordonanțe de urgență emise de Guvern nu poate fi acoperit prin aprobarea de către Parlament a ordonanței respective. Legea care aprobă o ordonanță de urgență neconstituțională este ea însăși neconstituțională [a se vedea, în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr.584 din 13 iunie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.457 din 6 iulie 2007, Decizia nr.421 din 9 mai 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.367 din 30 mai 2007, Decizia nr.1.008 din 7 iulie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.507 din 23 iulie 2009, Decizia nr.738 din 19 septembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.690 din 8 octombrie 2012, sau Decizia nr.55 din 5 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.136 din 25 februarie 2014].

26. Prin urmare, pot constitui obiect al controlului de constituționalitate *a priori* și dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.73/2023, astfel încât sesizarea este și sub acest aspect admisibilă.

27. În consecință, nefiind incident niciun fine de neprimire al sesizării astfel formulate, Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, 10, 15 și 18 din Legea nr.47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

(2) Parcursul legislativ de adoptare a legii criticate

28. Examinând fișa legislativă a actului normativ, în mod corespunzător la Senat și la Camera Deputaților, precum și documentele atașate, disponibile în format electronic pe paginile de internet ale celor două Camere ale Parlamentului, Curtea reține că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.73/2023 privind unele măsuri bugetare a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.830 din 14 septembrie 2023, iar, la aceeași dată, Proiectul de lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.73/2023, însoțit de Avizul Consiliului Legislativ nr.855 din 14 septembrie 2023, inițiat de Guvernul României, a fost înaintat Senatului, în calitate de primă Cameră sesizată, fiind înregistrat pentru dezbatere în data de 15 septembrie 2023. În data de 9 octombrie 2023, proiectul de lege a fost adoptat, în procedură de urgență, de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată [69 de voturi pentru, 31 de voturi contra și 8 abțineri], fără a se aduce modificări și/sau completări formei propuse de inițiator, și a fost înaintat spre dezbatere Camerei Deputaților. În data de 16 octombrie 2023, proiectul de lege de aprobare a ordonanței de urgență, în forma adoptată de Senat, a fost prezentat în Biroul permanent al Camerei Deputaților, s-a înregistrat pentru dezbatere la Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, și a fost trimis pentru examinare în fond, în procedură de urgență. În data de 14 noiembrie 2023, Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, în temeiul art.75 și al art.76 alin.(2) din Constituție, a adoptat Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.73/2023 [175 de voturi pentru, 82 de voturi contra și o abținerere], fără modificări și/sau completări față de forma adoptată de Senat, aceasta fiind trimisă spre promulgare Președintelui României în data de 22 noiembrie 2023.

(3) Analiza criticilor de neconstituționalitate

3.1. Criticile de neconstituționalitate referitoare la lacunele expunerii de motive, respectiv pretinsa încălcare a dispozițiilor art.1 alin.(3) și (5) din Constituție

29. Autorii obiecției de neconstituționalitate critică actul normativ adoptat de Parlament din perspectiva caracterului sumar al instrumentului de prezentare și motivare, care nu cuprinde nicio justificare/fundamentare din punctul de vedere al necesității și în care nu sunt clar prezentate cerințele care reclamă intervenția normativă și nici principiile de bază care justifică modificarea legislativă, ceea ce afectează calitatea reglementării.

30. Examinând aceste susțineri, Curtea constată că sunt **neîntemeiate**. Procedând la examinarea fișei legislative a actului normativ, în mod corespunzător la Senat și la Camera Deputaților, precum și a documentelor atașate, disponibile în format electronic pe paginile de internet ale celor două Camere ale Parlamentului, Curtea constată că *Proiectul de Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.73/2023 privind unele măsuri bugetare* este însoțit de expunerea de motive. Este, astfel, îndeplinită, din punct de vedere formal, cerința impusă de art.30 alin.(1) lit.a) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, în sensul existenței unui instrument de prezentare și motivare.

31. Curtea reține că, într-o jurisprudență constantă, a constatat că un viciu de neconstituționalitate extrinsec al legii nu poate rezulta din chiar modul în care inițiatorul ei și-a motivat proiectul/propunerea legislativă, în condițiile în care rezultatul activității de legiferare este legea adoptată de Parlament. Așadar, controlul de constituționalitate vizează legea, și nu opțiuni, dorințe sau intenții cuprinse în expunerea de motive a legii [a se vedea Decizia nr.238 din 3 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.666 din 28 iulie 2020, paragraful 39].

32. Totodată, prin decizia anterioară, Curtea a constatat că, de principiu, nu are competența de a controla modul de redactare a expunerilor de motive ale diverselor legi adoptate. Expunerea de motive și, cu atât mai puțin, modul său de redactare nu au consacrat constituțională. Curtea a reținut că expunerea de motive este un document de motivare necesar în cadrul procedurii de adoptare a legilor, însă, odată adoptată legea, rolul său se reduce la facilitarea înțelegerii acesteia. Prin urmare, expunerea de motive a legii nu este decât un instrument al uneia dintre metodele de interpretare consacrate – metoda de interpretare teleologică. Aceasta presupune stabilirea sensului unei dispoziții legale ținându-se seama de finalitatea urmărită de legiuitor la adoptarea actului normativ din care face parte acea dispoziție. Astfel, expunerea de motive este doar un instrument dintre multe altele ale unei metode interpretative. Faptul că aceasta nu este suficient de precisă sau că nu lămurește toate aspectele de conținut ale normei nu duce *ut singuli* la concluzia că însăși norma respectivă este neconstituțională pentru acest motiv, ea având doar o funcție de suport în interpretarea normei adoptate.

33. Curtea a mai reținut că există mai multe metode interpretative, și anume literală, extensivă, restrictivă, gramaticală, sistematică, istorică, teleologică sau logică, iar scopul avut în vedere la adoptarea normei este un instrument al uneia dintre aceste metode interpretative, cea teleologică. Or, dacă sensul unei norme poate fi înțeles/dedus prin alte metode interpretative decât cea teleologică sau chiar prin metoda teleologică, apelând la expunerea de motive, la stenogramele care consemnează dezbaterile parlamentare, la motivarea amendamentelor aduse, la rapoartele și avizele întocmite în procedura parlamentară, nu înseamnă că insuficiența motivării expunerii de motive duce la neconstituționalitatea legii. Din contră, dacă în urma parcurgerii tuturor metodelor interpretative, inclusiv a celei teleologice, se ajunge la concluzia că textul legal este neclar/imprecis/ imprevizibil, atunci se poate constata încălcarea Constituției. Totodată, nu de puține ori, expunerea de motive, din cauza modificărilor aduse proiectului/ propunerii legislative în Parlament, nu mai reflectă prin conținutul său ceea ce prevede legea adoptată [a se vedea Decizia nr.238 din 3 iunie 2020, precitată, paragrafele 36 și 37].

34. În cauza de față, Curtea reține că autorii obiecției de neconstituționalitate nu solicită efectuarea unui control de constituționalitate al expunerii de motive, ci doresc să se stabilească faptul că încălcarea prevederilor constituționale este determinată de lipsa unei motivări din perspectiva caracterului necesar al reglementării. Or, această pretinsă lipsă nu poate fi constatată din moment ce proiectul de act normativ a fost însoțit de un instrument de prezentare și motivare, rezultând, așadar, că autorii obiecției de neconstituționalitate au în vedere, de fapt, preținse deficiențe ale textului expunerii de motive. Având în vedere considerentele Deciziei nr.238 din 3 iunie 2020, instanța de contencios constituțional nu poate cenzura modul de redactare a expunerii de motive concepute de deputați, senatori sau Guvern, după caz, astfel încât Curtea constată că nu poate fi reținută critica de neconstituționalitate extrinsecă formulată de autorii obiecției de neconstituționalitate.

35. Mai mult, referitor la standardele de calitate a legii, Curtea observă că, pentru a fi respectată de destinatarii săi, legea trebuie să îndeplinească anumite cerințe de precizie, claritate și previzibilitate, astfel încât acești destinatari să își poată adapta în mod corespunzător conduita. În acest sens, Curtea Constituțională a statuat în jurisprudența sa [de exemplu, Decizia nr.1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.53 din 23 ianuarie 2012, și Decizia Curții Constituționale nr.743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.579 din 16 august 2011] că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate – care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist – să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat. Desigur, poate să fie dificil

să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu trebuie să afecteze însă previzibilitatea legii [a se vedea, în acest sens, Decizia nr.903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.584 din 17 august 2010, Decizia nr.743 din 2 iunie 2011, precitată, și Decizia nr.662 din 11 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.47 din 20 ianuarie 2015, paragraful 44].

36. De asemenea, potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, previzibilitatea legii presupune ca cetățeanul să dispună de informații suficiente și prealabile asupra normelor juridice aplicabile unei situații concrete, iar, prin raportare la cerința previzibilității, redactarea legilor nu poate prezenta o precizie absolută, din cauza caracterului de generalitate al normelor juridice [Hotărârea din 26 aprilie 1979, pronunțată în Cauza *Sunday Times împotriva Regatului Unit*, paragraful 49]. Conform aceleiași jurisprudențe, imprecizia termenilor legali poate fi acoperită de o interpretare constantă realizată de instanțele naționale [Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza *Rotaru împotriva României*, paragrafele 56-62], iar persoana trebuie să poată prevedea, într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele concrete ale cauzei, consecințele unui act determinat de conduită [Hotărârea din 25 ianuarie 2017, pronunțată în Cauza *Sissanis împotriva României*, paragraful 66, Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza *Cantoni împotriva Franței*, paragraful 29, Hotărârea din 25 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza *Wingrove împotriva Regatului Unit*, paragraful 40, Hotărârea din 9 noiembrie 2006, pronunțată în Cauza *Leempoel & S.A. ED. Cine Revue împotriva Belgiei*, paragraful 59].

37. Din jurisprudența mai sus indicată se desprinde concluzia potrivit căreia, pentru relevanța constituțională a principiului legalității, esențial este ca prin folosirea unei tehnici legislative inadecvate, care să nu întrunească cerințele clarității, preciziei, previzibilității și ale accesibilității normei juridice, legiuitorul să fi adus atingere în final unor drepturi, libertăți sau principii de rang constituțional. Totodată, lipsa de claritate, precizie și previzibilitate a dispozițiilor legale a fost asociată, atât în jurisprudența Curții Constituționale, cât și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, cu nevoia de asigurare a securității raporturilor juridice. Astfel, prin Deciziile nr.404 din 10 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.347 din 6 mai 2008, nr.26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.116 din 15 februarie 2012, nr.570 din 29 mai 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.404 din 18 iunie 2012, și nr. 615 din 12 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.454 din 6 iulie 2012, Curtea Constituțională a statuat că, deși nu este în mod expres consacrat în Constituție, principiul securității raporturilor juridice se deduce din prevederile constituționale ale art.1 alin.(3), conform cărora România este stat de drept, democratic și social, și că existența unor soluții legislative contradictorii și anularea unor dispoziții legale prin intermediul altor prevederi cuprinse în același act normativ conduc la încălcarea securității raporturilor juridice, ca urmare a lipsei de claritate și previzibilitate a normei, principiu ce constituie o dimensiune fundamentală a statului de drept, astfel cum acesta este consacrat prin art.1 alin.(3) din Constituție. În același sens, este și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, conform căreia principiul securității raporturilor juridice decurge implicit din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților sale fundamentale și constituie unul dintre principiile fundamentale ale statului de drept [Hotărârile din 2 octombrie 2009, 10 octombrie 2011 și 16 iulie 2013, pronunțate în cauzele *Iordanov și alții împotriva Bulgariei*, paragraful 47, *Nedjet Şahin și Perihan Şahin împotriva Turciei*, paragraful 56, și *Remuszko împotriva Poloniei*, paragraful 92).

38. Având în vedere aceste repere jurisprudențiale, Curtea constată că, pentru a nu se reține încălcarea art.1 alin.(5) din Constituție în componenta privind calitatea legii, trebuie să se stabilească faptul că textul de lege criticat este clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce care să împiedice aplicarea acestuia. Așadar, caracterul neclar/impresis/impresizibil al unui text nu poate fi o consecință directă a caracterului incomplet/neclar/discordant al expunerii de motive, constatare valabilă și viceversa. Așadar, exigențele de calitate a legii și cele privind modul de redactare a expunerii de motive sunt două chestiuni diferite între care nu se poate stabili o relație cauzală. În schimb, între acestea există o relație funcțională, în sensul că expunerea de motive poate ajuta la o mai bună înțelegere a dispozițiilor normative, mai ales a celor tehnice, care, prin natura lor, au un limbaj mai greu accesibil. Nu este rolul Curții Constituționale să analizeze consistența acestei relații funcționale prin prisma modului de redactare a expunerii de motive [a se vedea Decizia nr.238 din 3 iunie 2020, paragraful 38].

3.2. Criticile de neconstituționalitate referitoare la nerespectarea condițiilor în care pot fi adoptate ordonanțe de urgență, respectiv pretinsa încălcare a dispozițiilor art.115 alin.(4) coroborate cu cele ale art.147 din Constituție

39. Autorii obiecției de neconstituționalitate afirmă, în esență, că niciuna dintre soluțiile legislative cuprinse în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.73/2023 nu se fundamentează pe existența unei situații excepționale a cărei reglementare să nu poată fi amânată, încălcându-se, astfel, atât

prevederile Legii fundamentale, cât și cele statuate în jurisprudența instanței de contencios constituțional.

40. Analizând aceste susțineri, Curtea constată că sunt **neîntemeiate**. Cu privire la competența Guvernului de a adopta acte cu caracter normativ cu putere de lege, Curtea s-a pronunțat în jurisprudența sa, exemplul fiind Decizia nr.63 din 8 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.145 din 27 februarie 2017, paragraful 88, în care instanța constituțională a statuat că prevederile art.61 alin.(1) teza a doua din Constituție conferă Parlamentului calitatea de unică autoritate legiuitoare a țării, iar, în virtutea acestui monopol legislativ, Parlamentul este singura autoritate publică care adoptă legi. În esență, sub aspectul competenței de legiferare, Curtea a reținut că relația dintre puterea legislativă și cea executivă se desăvârșește prin competența conferită Guvernului de a adopta ordonanțe de urgență în condițiile stabilite de art.115 alin.(4)-(6) din Constituție. Astfel, ordonanța de urgență, ca act normativ ce permite Guvernului, sub controlul Parlamentului, să facă față unei situații extraordinare, se justifică prin necesitatea și urgența reglementării acestei situații care, datorită circumstanțelor sale, impune adoptarea de soluții imediate în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public. Regimul particular al ordonanței de urgență este prevăzut în art.115 alin.(4)-(6) din Constituție și se referă la cazurile în care poate fi emisă: situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, Guvernul având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acesteia; intrarea în vigoare: numai după depunerea spre dezbatere în procedură de urgență la Camera inițial sesizată și convocarea obligatorie a Parlamentului, dacă nu se află în sesiune; domeniul de reglementare: acesta poate fi și de natura legilor organice, caz în care legea de aprobare se adoptă cu majoritatea prevăzută de art.76 alin.(1) din Constituție; ordonanța de urgență nu poate fi însă adoptată în domeniul legilor constituționale, nu poate afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu poate viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietatea publică. Având în vedere aceste considerente, Curtea a reținut că, pe lângă monopolul legislativ al Parlamentului, Constituția, în art.115, consacră delegarea legislativă, în virtutea căreia Guvernul poate emite ordonanțe simple [art.115 alin.(1)-(3)] sau ordonanțe de urgență [art.115 alin.(4)-(6)]. Astfel, transferul unor atribuții legislative către autoritatea executivă se realizează printr-un act de voință al Parlamentului ori, pe cale constituțională, în situații extraordinare, și numai sub control parlamentar [a se vedea Decizia nr.63 din 8 februarie 2017, paragrafele 89–93].

41. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale referitoare la art.115 alin.(4) din Constituție, Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ: existența unei situații extraordinare; reglementarea acesteia să nu poată fi amânată și urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței [a se vedea Decizia nr.255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.511 din 16 iunie 2005]. Situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun și au un caracter obiectiv, în sensul că existența lor nu depinde de voința Guvernului, care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență [a se vedea *mutatis mutandis* Decizia nr.83 din 19 mai 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.211 din 8 iunie 1998]. De asemenea, „inexistența sau neexplicarea urgenței reglementării situațiilor extraordinare [...] constituie în mod evident o barieră constituțională în calea adoptării de către Guvern a unei ordonanțe de urgență [...]. A decide altfel înseamnă a goli de conținut dispozițiile art.115 din Constituție privind delegarea legislativă și a lăsa libertate Guvernului să adopte în regim de urgență acte normative cu putere de lege, oricând și – ținând seama de împrejurarea că prin ordonanță de urgență se poate reglementa și în materii care fac obiectul legilor organice – în orice domeniu” [a se vedea Decizia nr.258 din 14 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.341 din 17 aprilie 2006, și Decizia nr.366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.644 din 2 septembrie 2014, paragraful 31]. Așa fiind, pentru emiterea unei ordonanțe de urgență este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public. Curtea a mai reținut că „invocarea elementului de oportunitate, prin definiție de natură subiectivă, căruia i se conferă o eficiență contributivă determinantă a urgenței, ceea ce, implicit, îl convertește în situație extraordinară, impune concluzia că aceasta nu are, în mod necesar și univoc, caracter obiectiv, ci poate da expresie și unor factori subiectivi (...)” [a se vedea Decizia nr.255 din 11 mai 2005, precitată].

42. Din analiza jurisprudenței menționate rezultă că numai existența unor elemente cu caracter obiectiv, care nu au putut fi prevăzute, poate determina apariția unei situații a cărei reglementare se impune cu celeritate. Constatarea acestor elemente se realizează de Guvern, care este obligat să motiveze intervenția sa în preambulul actului normativ adoptat. Eventualele situații urgente, apărute pe parcursul exercițiului bugetar, pot fi rezolvate, în concret, prin acordarea de către Guvern a unor sume suplimentare din Fondul de rezervă aflat la dispoziția sa, cu condiția ca alocarea și cheltuirea acestor sume să fie făcute numai dacă există o justificare obiectivă și reală care să stea la baza acestora, justificare care este apreciată doar de către Guvern. În esență, așa cum a reținut Curtea în jurisprudența

sa, Fondul de rezervă aflat la dispoziția Guvernului trebuie să constituie o rezervă reală, folosită exclusiv în cazul perioadelor dificile, doar în ultimă instanță și numai în condițiile în care au fost epuizate toate celelalte căi de finanțare ale unui/unei obiectiv/acțiunii. Caracteristica urgenței însoțește alocarea acestor sume din momentul constatării stării de necesitate cu privire la unele cheltuieli apărute în timpul exercițiului bugetar până în momentul efectuării plăților pentru care acestea au fost solicitate. Astfel, doar inexistența unei situații care să se circumscrie stării de urgență care să fi stat la baza alocării sumelor din Fondul de rezervă la dispoziția Guvernului constituie premisa unei eventuale deturnări a scopului pentru care aceste sume au fost alocate, prin posibila direcționare a lor spre alte destinații [a se vedea, în acest sens, Decizia nr.558 din 24 mai 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.382 din 7 iunie 2012]. Or, Curtea observă că intervenția Guvernului în prezenta cauză s-a realizat la inițiativa Ministerului Finanțelor, unde au fost înregistrate solicitări ale unor ordonatori principali de credite privind asigurarea fondurilor necesare pentru achitarea unor obligații de plată, respectiv finanțarea unor cheltuieli curente și de capital, precum și a unor cheltuieli de personal, existând, așadar, o situație considerată a fi de urgență și care să justifice accesarea unei surse de finanțare extraordinare, cu atât mai mult cu cât Guvernul este cel care, așa cum se afirmă și în preambulul ordonanței de urgență criticate, conduce politica fiscal-bugetară în mod prudent pentru a gestiona resursele și obligațiile bugetare, precum și riscurile fiscale de o manieră care să asigure sustenabilitatea poziției fiscale pe termen mediu și lung, precum și predictibilitatea politicii fiscal-bugetare pe termen mediu, în scopul menținerii stabilității macroeconomice.

43. Ca atare, analizând motivarea obiecției de neconstituționalitate, Curtea observă că autorii acesteia critică, de fapt, oportunitatea adoptării unei ordonanțe de urgență în materia alocării de sume suplimentare din bugetul național ordonatorilor de credite. Or, așa cum a constatat Curtea Constituțională, în jurisprudența sa, aprecierea oportunității adoptării unei ordonanțe de urgență, sub aspectul deciziei legiferării, constituie un atribut exclusiv al legiuitorului delegat, care poate fi cenzurat doar în condițiile prevăzute expres de Constituție, respectiv doar pe calea controlului parlamentar exercitat potrivit art.115 alin.(5) din Constituție. Așadar, doar Parlamentul poate decide soarta actului normativ al Guvernului, adoptând o lege de aprobare sau de respingere. Cu ocazia dezbaterilor parlamentare, forul legislativ suprem are competența de a cenzura ordonanța de urgență a Guvernului, atât sub aspectul legalității, cât și al oportunității, dispozițiile art.115 alin.(8) din Constituție statuând că prin legea de aprobare sau de respingere se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței de urgență. Așadar, nicio altă autoritate publică, aparținând altei puteri decât cea legislativă, nu poate controla actul normativ al Guvernului din perspectiva oportunității actului de legiferare [a se vedea Decizia nr.68 din 27 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.181 din 18 martie 2017, paragrafele 89 și 90].

44. De altfel, Curtea constată că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.73/2023 cuprinde reglementări derogatorii, în sensul art.15 alin.(2) și (3) din Legea nr.24/2000, în raport cu Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.597 din 13 august 2002, Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.472 din 4 iunie 2020, și Legea nr.360/2022 pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1212 din 16 decembrie 2022. 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].

45. 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 ordonanța de urgență dedusă controlului de constituționalitate, fără ca prin aceasta să fie încălcate dispozițiile art.115 alin.(4) din Constituție, întrucât derogarea este o problemă de opțiune legislativă a legiuitorului primar sau delegat, 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.

3.3. Criticile de neconstituționalitate referitoare la încălcarea dispozițiilor art.135 și 137 din Constituție

46. Autorii obiecției de neconstituționalitate invocă nerespectarea prevederilor art.135 și 137 din Legea fundamentală întrucât, în esență, normele criticate conduc la lipsa clarității și previzibilității alocărilor financiare, prin apelarea la Fondul de rezervă bugetară aflat la dispoziția Guvernului pentru cheltuieli obișnuite sau planificate, în detrimentul rectificării bugetului, dezbătută în Parlament.

47. Examinând aceste critici, Curtea reține că sunt **neîntemeiate**. Astfel, în jurisprudența sa, Curtea a statuat că în sensul art.137 alin.(1) din Constituție, potrivit căruia „*Formarea, administrarea, întrebuințarea 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, care stabilește principiile, cadrul general și procedurile privind formarea, administrarea, angajarea și utilizarea fondurilor publice, precum și responsabilitățile instituțiilor publice implicate în procesul bugetar [Decizia nr.1.657 din 28 decembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.33 din 13 ianuarie 2011]. În ceea ce privește Fondul de rezervă bugetară, modul de constituire, alocare și utilizare al acestui fond este reglementat de Legea nr.500/2002, care, la art.30, stipulează următoarele: „*Art.30. - (1) În bugetul de stat se includ Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului și Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului. (2) Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului se repartizează unor ordonatori principali de credite ai bugetului de stat și ai bugetelor locale, pe bază de hotărâri ale Guvernului, pentru finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute apărute în timpul exercițiului bugetar. (2¹) Prin actele normative prevăzute la alin.(2), Guvernul poate aproba introducerea în bugetele ordonatorilor principali de credite a acelor subdiviziuni ale clasificăției bugetare necesare reflectării destinației sumelor alocate din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, dacă acestea nu existau anterior actelor normative în cauză în bugetul aprobat ordonatorului principal de credite. (3) Alocarea de sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, pentru bugetele locale, se face prin majorarea sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat sau a transferurilor de la bugetul de stat către bugetele locale pentru investiții finanțate parțial din împrumuturi externe, după caz. (4) Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului se repartizează unor ordonatori principali de credite ai bugetului de stat și ai bugetelor locale, pe bază de hotărâri ale Guvernului, pentru finanțarea unor acțiuni urgente în vederea înlăturării efectelor unor calamități naturale și sprijinirii persoanelor fizice sinistrate. (5) În cursul exercițiului bugetar Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului poate fi majorat de Guvern din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, în funcție de necesitățile privind asigurarea sumelor pentru înlăturarea efectelor calamităților naturale*”. Conform art.54 alin.(3) din același act normativ, Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului se majorează/alimentează pe parcursul unui an bugetar cu creditele bugetare anulate la propunerea ordonatorilor principali de credite finanțați din bugetul de stat, ca urmare a amânării sau desființării unor sarcini pentru care au fost prevăzute sume prin legea bugetară anuală și prin rectificările bugetare care au loc pe parcursul unui an.

48. Din analiza dispozițiilor antereferte, Curtea constată că legiuitorul a instituit două tipuri diferite de finanțări aflate la dispoziția Guvernului, cu destinații diferite. Astfel, contrar susținerilor autorilor obiecției de neconstituționalitate care afirmă că „rezerva bugetară este concepută pentru a face față unor situații neprevăzute sau urgente, cum ar fi dezastru naturale sau crize economice”, Curtea observă că *Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului se repartizează pentru finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute apărute în timpul exercițiului bugetar [art.30 alin.(2) din Legea nr.500/2002], în vreme ce Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului este cel care se repartizează pentru finanțarea unor acțiuni urgente în vederea înlăturării efectelor unor calamități naturale și sprijinirii persoanelor fizice sinistrate [art.30 alin.(4) din Legea nr.500/2002]. În același timp, Curtea observă că legile de rectificare sunt acte normative modificatoare ale legilor bugetare anuale, cărora li se aplică aceleași proceduri ca și legilor bugetare anuale inițiale, cu excepția termenelor din calendarul bugetar [art.6 alin.(1) din Legea nr.500/2002]. În consecință, din perspectiva aprobării de către Parlament a măsurilor fiscale promovate de Guvern, diferența dintre rectificare și alte măsuri cu impact asupra unor capitole sau articole bugetare nu se referă la eliminarea posibilității Parlamentului de a se pronunța asupra uneia sau alteia dintre măsuri, ci această diferență rezidă în faptul că rectificarea se dezbate și se aprobă în ședință comună a celor două Camere ale Parlamentului [în temeiul art.65 alin.(2) lit.b) din Constituție], iar măsurile fiscale, altele decât rectificarea bugetară, se dezbate și se aprobă potrivit procedurii legislative reglementate de art.75 din Legea fundamentală.*

49. În continuare, Curtea reține că bugetul național 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, precitată,

și Decizia nr.127 din 6 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.189 din 8 martie 2019, paragraful 95].

50. Curtea amintește jurisprudența sa constantă, potrivit căreia 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. Eventualele dezechilibre apărute pe parcursul anului bugetar se pot corecta prin acte normative de forță legii. Astfel, finanțarea cheltuielilor bugetare se face din surse financiare alocate în buget, iar majorarea unor cheltuieli se finanțează fie prin suplimentarea alocațiilor bugetare din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, fie prin rectificarea bugetară [Decizia nr.1.092 din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.712 din 20 octombrie 2008, Decizia nr.1.093 din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.711 din 20 octombrie 2008, sau Decizia nr.127 din 6 martie 2019, precitată, paragraful 100]. Planul financiar al statului este elaborat pe baza legilor aflate în fondul activ al legislației, legi care stabilesc atât veniturile, cât și cheltuielile statului. Desigur, între Parlament și Guvern trebuie să existe o relație de cooperare loială, astfel ca nici primul să nu pună în pericol finanțele statului prin adoptarea unor măsuri imprudente de diminuare a veniturilor statului sau de creștere a cheltuielilor acestuia și nici cel de-al doilea să nu se transforme într-un controlor al politicii legislative a Parlamentului. Faptul că o măsură legislativă ce implică cheltuieli bugetare nu a fost luată în calcul la adoptarea bugetului nu scutește Guvernul de obligația sa de a o pune în executare; mai mult, adoptarea legii bugetului nu echivalează cu lipsa competenței Parlamentului ca pe anul în curs să adopte o lege care are implicații bugetare [Decizia nr.593 din 15 iulie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.645 din 22 iulie 2020, paragraful 53].

51. Ca atare, Curtea observă că nici Constituția și nici instanța de contencios constituțional nu impun Guvernului să aleagă între accesarea sumelor aflate în Fondul de rezervă bugetară și rectificarea bugetară, esențial fiind ca măsura să fie adoptată de Guvern prin proiecte de lege sau prin acte normative cu putere de lege, supuse ulterior analizei Parlamentului, care se va pronunța în sensul aprobării sau respingerii inițiativei legislative ori a ordonanței, după caz, controlând, astfel, actul normativ al Guvernului din perspectiva oportunității intenției/actului de legiferare. Alegerea uneia sau alteia dintre cele două surse de finanțare aflate la dispoziția Guvernului este o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern.

52. Totodată, Curtea mai reține că în jurisprudența sa a statuat că, în temeiul prevederilor art.61 alin.(1) din Constituție, potrivit căroră Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării, acesta poate adopta orice soluție pe care o consideră oportună și necesară, iar, în prezenta cauză, Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.73/2023 privind unele măsuri bugetare a fost adoptată atât de prima Cameră sesizată, cât și de Camera decizională, fără modificări și/sau completări față de forma propusă de inițiator. Cu alte cuvinte, legea antereferită aprobă pur și simplu ordonanța de urgență a Guvernului, ceea ce reprezintă o soluție legislativă ce corespunde unei opțiuni politice care ține de competența legiuitorului și care, implicit, consfințește maniera de reglementare aleasă de legiuitorul delegat, cu privire la modalitatea de acordare a unor sume suplimentare ordonatorilor de credite pe parcursul exercițiului bugetar, fiind dreptul suveran al legiuitorului să aprecieze întinderea și amploarea măsurilor pe care le stabilește prin lege. Ulterior aprobării sale prin lege, ordonanța de urgență a Guvernului încetează să mai fie un act normativ de sine stătător și devine, ca efect al aprobării de către autoritatea legiuitoare, un act normativ cu caracter de lege, chiar dacă, din rațiuni de tehnică legislativă, alături de datele legii de aprobare conservă și elementele de identificare atribuite la adoptarea sa de către Guvern. Curtea subliniază că, potrivit dispozițiilor art.2 alin.(2) și ale art.29 alin.(1) din Legea nr.47/1992, instanța de contencios constituțional se pronunță asupra constituționalității unei legi sau ordonanțe ori a unei dispoziții dintr-o lege sau dintr-o ordonanță în vigoare, ceea ce înseamnă o analiză în raport cu prevederile Constituției, aceasta fiind o analiză de drept, Curtea neavând posibilitatea de a sancționa oportunitatea politicii adoptate de stat [în acest sens, Decizia nr.497 din 3 octombrie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.982 din 30 octombrie 2023, paragraful 77]. De asemenea, Curtea constată și 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”.

53. 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 formulată de un număr de 55 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Uniunii Salvați România și deputați neafiliați și constată că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.73/2023 privind unele măsuri bugetare, precum și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.73/2023 privind unele măsuri bugetare sunt constituționale în raport cu criticile de neconstituționalitate formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 31 ianuarie 2024.

OPINIE SEPARATĂ

În dezacord cu soluția pronunțată de Curtea Constituțională formulăm prezenta opinie separată considerând că sesizarea formulată se impunea a fi admisă și Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.73/2023 privind unele măsuri bugetare trebuia declarată neconstituțională în ansamblu pentru următoarele motive:

Ordonanța de urgență a Guvernului nr.73/2023 privind unele măsuri bugetare a fost adoptată fără respectarea prevederilor art.115 alin.(4) din Constituție, respectiv în absența unei situații extraordinare a cărei reglementare să nu poată fi amânată și care să fi fost motivată în cuprinsul actului de delegare legislativă.

1. În prezenta cauză Curtea Constituțională a fost învestită cu soluționarea unei obiecții de neconstituționalitate care a vizat Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.73/2023 privind unele măsuri bugetare în cadrul căreia au fost invocate motive de neconstituționalitate atât extrinseci cât și intrinseci. Între motivele extrinseci invocate se numără și faptul că actul de legislație delegată a fost adoptat fără respectarea prevederilor art.115 alin.(4) din Constituție, adică fără ca la data adoptării OUG nr.73/2023 să fi existat o situație extraordinară a cărei reglementare să nu poată fi amânată și care să fi fost motivată în cuprinsul actului normativ.

2. Conform unei jurisprudențe constante, atunci când Curtea Constituțională constată neconstituționalitatea unui act normativ în baza unor motive extrinseci, această sancțiune vizează actul normativ în ansamblu și poate permite jurisdicției să nu mai procedeze și la analiza motivelor de neconstituționalitate intrinsecă (cu titlu de exemplu a se vedea deciziile nr. 747/2015 - paragraful 35, nr.442/2015, nr. 545/2006, sau, *mutatis mutandis*, Decizia nr.82/2009).

3. Tot conform unei jurisprudențe constante, atunci când Curtea Constituțională este învestită cu soluționarea unei obiecții de neconstituționalitate referitoare la o lege de aprobare a unei ordonanțe de urgență a Guvernului ea este implicit învestită și cu verificarea îndeplinirii exigențelor constituționale referitoare la delegarea legislativă (art.115 din Legea fundamentală) de către actul de legislație delegată (cu titlu de exemplu a se vedea deciziile nr.255/2005, nr.584/2007 sau nr.1533/2011). Curtea a explicat că această competență extinsă îi revine în virtutea faptului că ordonanțele Guvernului aprobate de Parlament încetează să mai fie acte normative de sine stătătoare și devin acte normative cu caracter de lege, chiar dacă, din rațiuni de tehnică legislativă, alături de datele legii de aprobare conservă și elementele de identificare atribuite de către Guvern (a se vedea deciziile nr.95/2006 sau nr.1039/2009).

4. De asemenea, o jurisprudență la fel de constantă a Curții Constituționale a explicat noțiunea constituțională de „situație extraordinară a cărei reglementare nu poate fi amânată” prevăzută de art.115 alin.(4) din Constituție arătând că această înseamnă că Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ: existența unei situații extraordinare; reglementarea acesteia să nu poată fi amânată; urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței (cu titlu de exemplu a se vedea deciziile nr.255/2005, nr.761/2014, nr.859/2015 sau nr.361/2016). Detaliind, Curtea a precizat că o *situație extraordinară*:

- exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun;

- are un caracter obiectiv în sensul că existența ei nu depinde de voința Guvernului;

- are un caracter obiectiv și în sensul că nu a putut fi prevăzută în mod rezonabil;

- obligă Guvernul să reacționeze prompt *pentru apărarea unui interes public*.

Și Curtea a concluzionat opinând că „*inexistența sau neexplicarea urgenței reglementării situațiilor extraordinare [...] constituie în mod evident o barieră constituțională în calea adoptării de către Guvern a unei ordonanțe de urgență [...]. A decide altfel înseamnă a goli de conținut dispozițiile art.115 din Constituție privind delegarea legislativă și a lăsa libertate Guvernului să adopte în regim de urgență*

acte normative cu putere de lege, oricând și - ținând seama de împrejurarea că prin ordonanță de urgență se poate reglementa și în materii care fac obiectul legilor organice - în orice domeniu” (a se vedea deciziile nr.258/2006 sau nr.366/2014).

5. Curtea Constituțională a precizat și că aspectele de oportunitate nu pot constitui temei pentru adoptarea unei ordonanțe de urgență. Cu titlu de exemplu a se vedea decizia 361/2016 în care s-a statuat expres „*Invocarea elementului de oportunitate, prin definiție de natură subiectivă, căruia i se conferă o eficiență contributivă determinantă a urgenței, ceea ce, implicit, îl convertește în situație extraordinară, impune concluzia că aceasta nu are, în mod necesar și univoc, caracter obiectiv, ci poate da expresie și unor factori subiectivi, de oportunitate (...). Întrucât însă asemenea factori nu sunt cuantificabili, afirmarea existenței situației extraordinare, în temeiul lor sau prin convertirea lor într-o asemenea situație, conferă acestuia un caracter arbitrar, de natură să creeze dificultăți insurmontabile în legitimarea delegării legislative. S-ar ajunge, astfel, ca un criteriu de constituționalitate — situația extraordinară —, a cărui respectare este prin definiție supusă controlului Curții, să fie, practic, sustras unui atare control, ceea ce ar fi inadmisibil*”.

6. Prin urmare, pentru emiterea unei ordonanțe de urgență este necesară existența unei *situații extraordinare*, adică a unei stări de fapt cu un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun, obiectivă, cuantificabilă, independentă de voința Guvernului, care nu putea fi prevăzută și care pune în pericol un interes public astfel încât să impună intervenția cu celeritate din partea Guvernului. Toate aceste veritabile criterii de constituționalitate, cu privire la îndeplinirea cărora se poate pronunța doar instanța de jurisdicție constituțională, trebuie motivate de Guvern în preambulul actului său de legislație delegată.

7. Din analiza expunerii de motive a OUG nr.73/2023 rezultă că Guvernul a prezentat următoarea justificare pentru urgența reglementării: „*La nivelul Ministerului Finanțelor au fost înregistrate solicitări ale unor ordonatori principali de credite privind asigurarea fondurilor necesare pentru achitarea unor obligații de plată pentru care legislația în vigoare prevede termene clare și a căror amânare conduce la afectarea unor drepturi pentru anumite categorii de beneficiari*” și „*Neadoptarea acestor măsuri, în regim de urgență, putând avea consecințe negative, în sensul că la nivelul ordonatorilor principali de credite se înregistrează obligații de plată, la termene stabilite potrivit legii, a căror nerespectare poate conduce la inițierea de acțiuni de recuperare a sumelor datorate de acestea, inclusiv prin executarea silită a conturilor, precum și la un impact social negativ, prin afectarea drepturilor anumitor categorii de persoane*”.

8. Or, *posibilele efecte negative* asupra unor obligații de plată pentru care legislația prevede termene clare sunt, pe de o parte, eventuale, iar pe de altă parte sunt deja anticipate de către Guvern după cum acesta declară prin chiar expunerea de motive a OUG nr.73/2023. Prin urmare, măsurile necesare combaterii unei astfel de stări de lucruri puteau fi adoptate din timp, inclusiv prin intermediul procedurilor parlamentare obișnuite. O împrejurare care s-a dovedit a avea caracter de continuitate și la a cărei apariție a contribuit chiar Guvernul prin faptul că nu s-a adresat din timp Parlamentului nu poate constitui o situație extraordinară în sensul art.115 alin.(4) din Constituție.

9. În plus, OUG nr.73/2023 derogă explicit de la prevederile Legii nr.69/2010 a responsabilității fiscal-bugetare, precum și de la cele ale Legii nr.360/2022 pentru aprobarea plafoanelor bugetare unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2023. Or, conform art.137 din Constituție, formarea, administrarea și controlul resurselor financiare ale statului sunt domenii rezervate ale Parlamentului. Intervenția Guvernului într-un domeniu rezervat legiuitorului prin măsuri de urgență care nu sunt justificate prin prisma art.115 din Constituție este neconstituțională.

În concluzie, pentru toate aceste motive considerăm că obiecția de neconstituționalitate trebuia admisă și constatată neconstituționalitatea Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.73/2023 privind unele măsuri bugetare.

Judecător,

Prof.univ.dr. Elena Simina TANASESCU