

București, 4 octombrie 2022

Către: ***CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI***

**Domnului Marian ENACHE,
PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE**

Domnule Președinte,

În conformitate cu prevederile **art. 146 lit. a) din Constituția României**, republicată, **art. 136 alin. (3) din Regulamentul Camerei Deputaților**, precum și ale **art. 15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale**, republicată, deputații menționați în anexele atașate, formulăm prezenta

OBIECȚIE DE NECONSTITUTIONALITATE

cu privire la **Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 115/2022 pentru completarea art. I din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 130/2021 privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (Pl-x nr. 525/2022)**,

pe care o considerăm **neconformă cu o serie de articole din Constituția României**, solicitând respectuos instanței de contencios constituțional **constatarea neconstituționalității** acesteia pentru motivele expuse în continuare.

CUPRINS

- I. SITUAȚIA DE FAPT;**
- II. TEMEIUL CONSTITUȚIONAL;**
- III. MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE;**
- IV. CONCLUZII.**

I. SITUAȚIA DE FAPT

Legea care face obiectul prezentei obiecții a fost inițiată în anul 2022, sub denumirea **„Proiect de Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 115/2022 pentru completarea art. I din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 130/2021 privind unele măsuri**

fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative“ de către Guvernul României.

Legea votată face parte din categoria **legilor ordinare**.

Proiectul de lege votat, Pl-x nr. 525/2022 încalcă flagrant **art. 1 alin. (3), alin. 5, art. 76 alin. (3), art. 138 din Constituția României**.

II. TEMEIUL CONSTITUȚIONAL

Constituția României

Articolul 1 Statul român

(3) România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate.

(5) În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.

Articolul 61 Rolul și structura

(1) Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării.

Articolul 76 Adoptarea legilor și a hotărârilor

(1) Legile organice și hotărârile privind regulamentele Camerelor se adoptă cu votul majorității membrilor fiecărei Camere.

(2) Legile ordinare și hotărârile se adoptă cu votul majorității membrilor prezenți din fiecare Cameră.

(3) La cererea Guvernului sau din proprie inițiativă, Parlamentul poate adopta proiecte de legi sau propuneri legislative cu procedură de urgență, stabilită potrivit regulamentului fiecărei Camere.

Articolul 138 Bugetul public național

(5) Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.

III. MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE

III.1. Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 115/2022 pentru completarea art. I din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 130/2021 privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (Pl-x nr. 525/2022) dedusă controlului de constituționalitate contravine prevederilor **art. 138 alin. (5) din Constituția României**, republicată, referitor la **stabilirea sursei de finanțare**.

La Camera decizională - Camera Deputaților - a fost introdus în lege textul:

“La articolul I, după alineatul (4²) al articolului I din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 130/2021 privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, cu modificările și completările ulterioare, se introduc două noi alineate, alin. (4³) - (4⁴), cu următorul cuprins:

.....

(4⁴) Prin excepție de la prevederile alin. (2) și (4¹), începând cu data de 1 noiembrie 2022, cuantumul brut al indemnizațiilor lunare de care beneficiază personalul plătit din fonduri publice prevăzut în anexa nr. IX lit. C la Legea-cadru nr. 153/2017, cu modificările și completările ulterioare, se stabilește prin înmulțirea coeficientului prevăzut de Legea-cadru nr. 153/2017, cu modificările și completările ulterioare, cu salariul minim brut pe țară garantat în plată stabilit potrivit legii pentru anul 2021.”

Textul criticat a fost introdus pe calea unui amendament, motivat astfel: *“Este necesară majorarea indemnizațiilor persoanelor care ocupă funcții de demnitate publică alese din cadrul organelor autorității publice locale. Salarizarea personalului din cadrul primăriilor se limitează la nivelul indemnizației de viceprimar. Ca atare, este necesară majorarea acestei indemnizații pentru a putea majora și salariile personalului din cadrul aparatelor de lucru ale primăriilor.”*

Se observă că, în mod declarat, textul criticat este introdus cu asumarea de către autori a impactului asupra cheltuielilor salariale, în sensul creșterii acestora. În aceste condiții, **evaluarea impactului și indicarea sursei de finanțare ar fi fost obligatorii.**

În acest sens, precizăm că, la pct. 81 din Considerentele Deciziei nr. 643/2020, Curtea Constituțională a constatat că, *„Neîndeplinirea obligației solicitării fișei financiare conduce, în mod firesc, la concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare generală și lipsită de un caracter obiectiv și real, astfel că au fost încălcate prevederile constituționale cuprinse în art. 138 alin. (5) referitoare la stabilirea sursei de finanțare. Ca atare, cheltuielile preconizate prin textele de lege criticate grevează asupra bugetului de stat, adoptarea lor **ar fi fost posibilă doar după stabilirea sursei de finanțare în condițiile Legii fundamentale și după solicitarea fișei financiare de la Guvern.**“*

Astfel, potrivit art. 30 alin. (1) lit. a) și alin. (2), raportat la art. 31 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 24/2000, **orice propunere legislativă trebuie însoțită de expunerea de motive, instrument de prezentare și motivare** care trebuie să cuprindă, între altele, **o secțiune privind impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli de venituri.**

De asemenea, conform art. 15 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 69/2010 a responsabilității fiscal-bugetare, *„în cazul propunerilor de introducere a unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii au obligația să prezinte:*

a) fișa financiară prevăzută la art. 15 din Legea nr. 500/2002 care trebuie să cuprindă schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani, estimări privind eșalonarea creditelor bugetare a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor

anuale și multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor, măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar.“

În jurisprudența sa (Decizia nr. 56 din 05.02.2020), Curtea Constituțională a statuat că „atâta vreme cât dispozițiile legale generează impact financiar asupra bugetului de stat, obligația solicitării fișei financiare incumbă tuturor inițiatorilor, în temeiul art. 15 alin. (1) lit. a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010”, că „pentru a respecta procedura constituțională de adoptare a unui act normativ care implică o cheltuială bugetară este suficient ca inițiatorii actului normativ să facă dovada că, în temeiul dispozițiilor legale anterior menționate, au solicitat Guvernului fișa financiară“, că „fișa financiară prevăzută de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 nu trebuie confundată cu punctul de vedere emis de Guvern (...) ca urmare a solicitării formulate în temeiul art. 111 alin. (1) din Constituție, cele două documente generate de Guvern având un regim juridic și, implicit, finalități diferite”, și că „în lipsa unei fișe financiare reactualizate la momentul adoptării legii conform art. 15 alin. (3) din Legea nr. 500/2002 (...) și în lipsa unui dialog real între Guvern și Parlament (...), nu se poate trage decât concluzia că, la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generat de lipsa de caracter obiectiv: și efectiv, nefiind așadar reală, (...) astfel că au fost încălcate prevederile constituționale cuprinse în art. 138 alin. (5) referitoare la stabilirea sursei de finanțare”.

Totodată, trebuie avute în vedere resursele financiare limitate în contextul crizei energetice, respectiv a fondurilor alocate pentru compensarea facturilor, existând obligația, consacrată (și) constituțional, a cheltuirii judicioase a resurselor publice.

III.2. Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 115/2022 pentru completarea art. I din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 130/2021 privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (PI-x nr. 525/2022) dedusă controlului de constituționalitate contravine prevederilor art. 1 alin. (3), art. 1 alin. (5), art. 75 și art. 76 alin. (3) din Constituția României, republicată, referitor la desfășurarea procedurii parlamentare de adoptare a legilor.

Legea criticată, adoptată în procedură de urgență, a fost înregistrată la Camera decizională - Camera Deputaților - pe data de 26.09.2022. Termenul pentru depunerea raportului de către comisiile de raport - Comisia pentru buget, finanțe și bănci și Comisia pentru muncă și protecție socială, a fost stabilit pentru data de 04.10.2022.

Termenul stabilit pentru depunerea de amendamente a fost stabilit pentru data de 29.09.2022.

Pe data de 27.09.2022, legea a fost adoptată, cu nerespectarea termenelor stabilite și cu încălcarea dreptului deputaților care nu fac parte din comisiile de raport de a depune amendamente. A fost încălcat principiul legalității, legea fiind adoptată cu încălcarea flagrantă a următoarelor norme:

Art. 76 alin. 3 din Constituția României: *“La cererea Guvernului sau din proprie inițiativă, Parlamentul poate adopta proiecte de legi sau propuneri legislative cu procedură de urgență, stabilită potrivit regulamentului fiecărei Camere.”*

Art. 118 din Regulamentul Camerei Deputaților: (1) *“Deputații, grupurile parlamentare sau Guvernul pot prezenta amendamente în scris, motivate, care se trimit comisiei sesizate în fond, în termenele stabilite la art. 66 alin. (4) de la aprobarea procedurii de urgență.”*

Art. 66 alin. (4) din Regulamentul Camerei Deputaților: *“Deputații care nu fac parte din comisia sesizată în fond, precum și Guvernul vor putea depune amendamente într-un termen ce nu poate fi mai mic de jumătate din termenul pe care comisia sesizată în fond îl are pentru predarea raportului de la anunțarea în plenul Camerei a proiectului de lege sau a propunerii legislative.”*

În jurisprudența sa (**Decizia nr. 261 din 05.05.2022, par. 73**), Curtea Constituțională a statuat că *“principiul legalității, prevăzut de dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, interpretat în coroborare cu celelalte principii subsumate statului de drept, reglementat de art. 1 alin. (3) din Constituție, impune ca atât exigențele de ordin procedural, cât și cele de ordin substanțial să fie respectate în cadrul legiferării. Regulile referitoare la fondul reglementărilor, procedurile de urmat, inclusiv solicitarea de avize de la instituțiile prevăzute de lege nu sunt însă scopuri în sine, ci mijloace, instrumente pentru asigurarea dezideratului calității legii, o lege care să slujească cetățenilor, iar nu să creeze insecuritate juridică”*.

În același sens Curtea Constituțională s-a mai pronunțat, de exemplu, prin Decizia nr. 128 din 6 martie 2019, precitată, când a reținut că *„în ansamblul normelor constituționale, dispozițiile care cuprind reguli cu caracter procedural incidente în materia legiferării se corelează și sunt subsumate principiului legalității, consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție, la rândul său acest principiu stând la temelia statului de drept, consacrat expres prin dispozițiile art. 1 alin.(3) din Constituție. De altfel, și Comisia de la Veneția, în raportul intitulat “Rule of law checklist”, adoptat la cea de-a 106-a sesiune plenară (Veneția, 11-12 martie 2016), reține că procedura de adoptare a legilor reprezintă un criteriu în aprecierea legalității, care constituie prima dintre valorile de referință ale statului de drept (pct.IIA5). Sub acest aspect sunt relevante, între altele, potrivit aceluiași document, existența unor reguli constituționale clare în privința procedurii legislative, dezbaterile publice ale proiectelor de legi, justificarea lor adecvată, existența evaluărilor de impact de adoptarea legilor. Referitor la rolul acestor proceduri, Comisia reține că statul de drept este legat de democrație prin faptul că promovează responsabilitatea și accesul la drepturile care limitează puterile majorității” (paragraful 32).*

În același sens s-a pronunțat și Curtea Constituțională prin **Decizia nr.139 din 13 martie 2019**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019, **paragraful 85**.

*“Altfel spus, stabilirea unor reguli clare în privința procedurii legislative, inclusiv la nivelul Legii fundamentale, și respectarea regulilor astfel stabilite constituie o garanție împotriva abuzului de putere al majorității parlamentare, așadar, o garanție a democrației. În măsura în care normele privind procedura legislativă au consacrat constituțională, Curtea Constituțională este competentă să se pronunțe asupra modului în care legile adoptate de Parlament le respectă și să sancționeze în mod corespunzător încălcarea lor (**Decizia nr. 128 din 6 martie 2019, paragraful 33**). ”Prin urmare, respectarea art. 75 și a art. 76 alin. (3) din Constituție reprezintă fundamentul*

dezbaterilor democratice din Parlament și, care, prin substratul lor de valoare, presupun un schimb de idei între cei ce exercită suveranitatea națională. Evitarea sau limitarea dezbaterilor parlamentare prin scurtarea nejustificată a termenelor, fără a respecta prevederile constituționale exprese în acest sens, denotă o atingere adusă însăși unei valori fundamentale a statului, și anume caracterului său democratic”. Din punct de vedere axiologic, dezbaterile parlamentare în forma lor comună/generală sunt în mod intrinsec legate de democrație, astfel că orice abatere de la aceasta trebuie să fie realizată numai în condițiile și limitele stabilite prin Constituție. Nesocotirea acestei valori supreme plasează destinatarul normei juridice într-o situație de perpetuă insecuritate juridică. Așadar, deși la o primă vedere pare că Parlamentul a încălcat doar un aspect procedural, poate formal, în realitate, consecințele pe care această neregularitate le implică sunt grave, afectând ideile de democrație și de securitate juridică în substanța lor.” (Decizia CCR nr. 261 din 05.05.2022, par. 74-75),

Pe baza acestor argumente, considerăm că o lege adoptată în astfel de condiții, mai ales în ipoteza acordării/retragerii unor drepturi cu caracter patrimonial, nu poate avea decât un caracter neconstituțional, atât prin încălcarea dispozițiilor constituționale ale art.1 alin.(3) în componenta referitoare la democrație și ale art.1 alin.(5) în componenta referitoare la securitatea juridică a persoanei, cât și ale art. 75 și art. 76 alin. (3) privind desfășurarea procedurii parlamentare de adoptare a legilor.

IV. CONCLUZII.

În considerarea tuturor argumentelor expuse, vă solicităm respectuos **admiterea prezentei obiectii de neconstituționalitate** a Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 115/2022 pentru completarea art. I din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.130/2021 privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (Pl-x nr. 525/2022).

ANEXE

- PL-x nr. 525/2022, în forma pentru promulgare.