



ROMÂNIA  
*Avocatul Poporului*  
Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București  
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: [avp@avp.ro](mailto:avp@avp.ro)  
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: [petitii@avp.ro](mailto:petitii@avp.ro)

AVOCATUL POPORULUI  
REGISTRATURĂ GENERALĂ  
IEȘIRE Nr. 8860 / 23 APR. 2021

*Domnului Prof. univ. dr. Valer Dorneanu,*

*Președintele Curții Constituționale*

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ  
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ  
NR. 3333 / 23 APR 2021

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, vă transmitem alăturat *excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 38 din Legea nr. 15/2021 a bugetului de stat pe anul 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 236 din 9 martie 2021.*

Vă asigur, Domnule Președinte, de înalta mea considerație.

Avocatul Poporului,

  
Renate Weber



**În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, Avocatul Poporului formulează prezenta**

*Excepție de neconstituționalitate  
referitoare la prevederile art. 38 din Legea nr. 15/2021  
a bugetului de stat pe anul 2021*

Prevederile art. 38 din Legea nr. 15/2021 a bugetului de stat pe anul 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 236 din 9 martie 2021, aduc atingere dispozițiilor art. 1 alin. (3) și (5) și art. 135 alin. (2) lit. c) din Constituție, din perspectiva următoarelor

**MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE**

Conform art. 1 și art. 3 din Legea nr. 31/2007 privind reorganizarea și funcționarea Academiei Oamenilor de Știință din România, cu modificările și completările ulterioare, Academia Oamenilor de Știință din România (AOSR) este for național, de consacrare științifică, care reunește personalități reprezentative ale științei. Academia Oamenilor de Știință din România este **instituție de interes public, cu personalitate juridică de drept public, autonomă**, fiind continuatorul și unicul legatar al Academiei de Științe din România care a funcționat în perioada 1936-1948 și al Asociației Oamenilor de Știință din România, înființată prin Hotărârea Consiliului de Miniștri nr. 1.012 din 30 mai 1956, care și-a schimbat titulatura din Asociația Oamenilor de Știință din România în Academia Oamenilor de Știință din România, iar principalele sale atribuții sunt: conceperea, promovarea, dezvoltarea, sprijinirea și protejarea științei sub toate formele, acțiunile și metodele directe, indirecte sau adiacente.

Finanțarea cheltuielilor de întreținere, funcționare și a indemnizațiilor Academiei Oamenilor de Știință din România se asigură **din venituri proprii și din subvenții acordate de la bugetul de stat**, conform legilor bugetare anuale, potrivit art. 20 alin (1) din Legea nr. 31/2007 privind reorganizarea și funcționarea Academiei Oamenilor de Știință din România, cu modificările și completările ulterioare.

Art. 38 din Legea nr. 15/2021 a bugetului de stat pe anul 2021 a modificat cu titlu derogatoriu, până la data de 31 decembrie 2021, sursa de finanțare a cheltuielilor Academiei Oamenilor de Știință din România, stabilind că: "*Până la data de 31 decembrie 2021, prin derogare de la prevederile art. 20 din Legea nr. 31/2007 privind reorganizarea și funcționarea Academiei Oamenilor de Știință din România, cu modificările și completările ulterioare, finanțarea cheltuielilor instituției se asigură din **veniturile proprii.***"

Din examinarea celor două acte normative mai sus menționate rezultă că legea bugetului de stat pentru anul 2021 a stabilit ca finanțarea Academiei Oamenilor de Știință din România să se realizeze până la data de 31 decembrie 2021 **numai din venituri proprii, fără acordarea de subvenții de la bugetul de stat**, ca derogare de la prevederile art. 20 din Legea nr. 31/2007, cu modificările și completările ulterioare.

Menționăm că, în prezent se află în procedură legislativă la Camera Deputaților (cameră decizională), **Propunerea legislativă privind modificarea Legii nr. 31/2007** (Plx 433/2020), respinsă de Senat la 30.06.2020 (cu ultima înregistrare din 31.03.2021, privind avizul favorabil al Comisiei juridice, de disciplină și imunități din Camera Deputaților), care propune modificarea art. 20 din Legea nr. 31/2007 privind reorganizarea și funcționarea Academiei Oamenilor de Știință din România, cu modificările și completările ulterioare, **în sensul finanțării activității Academiei Oamenilor de Știință din România și a unităților din subordine din venituri proprii.**

Totodată, Legea pentru modificarea Legii nr. 31/2007 privind reorganizarea și funcționarea Academiei Oamenilor de Știință din România a făcut obiectul controlului de constituționalitate, ca urmare a obiecției formulate de Președintele României, prin Decizia nr. **771 din 22 octombrie 2020**, Curtea Constituțională constatând că aceasta este neconstituțională. Din considerentele Deciziei nr. 771/2020 reținem următoarele aspecte referitoare la finanțarea cheltuielilor Academiei Oamenilor de Știință din România:

«48. În cauză, derogarea de la art. 35 din Legea bugetului de stat pe anul 2020 nr. 5/2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 2 din 6 ianuarie 2020, potrivit căruia "**În anul 2020, Academia Oamenilor de Știință din România va fi finanțată în integralitate din venituri proprii fără a beneficia de niciun transfer sau subvenție de la bugetul de stat**", a fost adoptată de Camera Deputaților, în ședință separată, în corpul unei legi inițiată de parlamentari, ca urmare a unui amendament introdus în Comisia pentru învățământ, știință, tineret și sport din Camera Deputaților de "deputat PNL Florica Cherecheș

+ Comisia" (a se vedea Raportul din 3 iunie 2020, întocmit de Comisia pentru învățământ, știință, tineret și sport din Camera Deputaților). Or, pe de o parte, rectificarea legii bugetului de stat se poate face numai pe calea unui proiect de lege/ ordonanță/ordonanță de urgență, după caz, cu alte cuvinte, numai la inițiativa Guvernului, iar, pe de altă parte, legea de rectificare se adoptă în ședința comună a celor două Camere.

49. Prin urmare, **Curtea constată că art. II din lege încalcă art. 65 alin. (2) lit. b) și art. 138 alin. (2) din Constituție.**

50. Totodată, **Curtea subliniază și faptul că legea bugetului de stat se elaborează pe baza legilor aflate în vigoare, și nu prin modificarea acestora; astfel, legea bugetului de stat nu poate modifica legi organice/ordinare care se adoptă în ședințe separate ale Camerelor, aspect care s-a întâmplat chiar prin art. 35 din Legea bugetului de stat pe anul 2020 nr. 5/2020 [prin lăsarea fără consistență normativă a art. 20 alin. (1) teza finală din Legea nr. 31/2007], însă, Curtea nu este competentă să controleze eventualele probleme de constituționalitate a altor legi în vigoare pe calea controlului a priori de constituționalitate.**

.....

57. Prin urmare, Curtea reține că, în realitate, critica de neconstituționalitate este raportată la art. I pct. 4, pct. 5 [cu referire la art. 20 alin. (1)] și art. II din lege, care, în esență, stabilesc că **finanțarea cheltuielilor de întreținere, funcționare și a indemnizațiilor din cadrul Academiei Oamenilor de Știință din România se asigură din subvenții acordate de la bugetul de stat, începând cu data intrării în vigoare a legii, în condițiile în care Legea nr. 31/2007 prevede suportarea acestora atât din venituri proprii, cât și din subvențiile de la bugetul de stat, iar pentru anul 2020 ele se suportă din venituri proprii.**

58. Curtea reține că **veniturile proprii nu sunt eliminate**, art. 20 alin. (2) din Legea nr. 31/2007 prevăzând: "Veniturile proprii ale AOSR provin din: programe de cercetare, donații, sponsorizări, taxe, chirii, publicații, studii, prestații editoriale, consultații științifice, studii pentru avize, lucrări de exploatare a unor bunuri mobile și imobile din patrimoniul propriu, precum și din alte activități realizate", **însă aceste venituri vor fi folosite pentru alte scopuri, și nu pentru finanțarea cheltuielilor de întreținere, funcționare și a indemnizațiilor. Rezultă că a fost operată o modificare cu privire la sursa de finanțare a acestor cheltuieli, suportarea acestora urmând a fi realizată exclusiv din subvenția de la bugetul de stat.**

59. În consecință, este evident că **o asemenea schimbare de optică legislativă are un impact bugetar.** Pentru aceasta trebuie solicitată informarea Parlamentului de către Guvern, conform art. 111 din Constituție, precum și fișa financiară de către inițiatorii propunerii legislative, conform art. 138 alin. (5) din Constituție.

60. Or, în cauză, s-a solicitat informarea Parlamentului în temeiul art. 111 din Constituție "asupra implicațiilor bugetare generate", astfel că nu se încalcă art. 111 alin. (1) teza a doua din Constituție. Însă nici inițiatorii propunerii legislative și nici Biroul permanent nu au solicitat fișa financiară prevăzută de art. 15 din Legea nr. 500/2002 în condițiile art. 15 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010.

61. În consecință, având în vedere natura viciului de neconstituționalitate, Curtea reține că legea în ansamblul său încalcă art. 138 alin. (5) din Constituție».

Cât privește Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 31/2007 privind reorganizarea și funcționarea Academiei Oamenilor de Știință din România în privința căreia Curtea Constituțională s-a pronunțat prin Decizia nr. 771/2020, din urmărirea procesului legislativ rezultă că aceasta s-a aflat pentru reexaminare la Senat, unde a fost respinsă la data de 6.04.2021, iar la data 12.04.2021 a fost prezentată în Biroul Permanent al Camerei Deputaților, fiind trimisă pentru raport la Comisia pentru învățământ și la Comisia pentru constituționalitate (cu termen de depunere raport: 29.04.2021).

Față de dispozițiile legale mai sus prezentate, menționăm, pentru început, că bugetul reprezintă planul financiar al statului, aprobat prin lege, prin care sunt prevăzute veniturile și cheltuielile publice stabilite în fiecare an, necesare îndeplinirii funcțiilor și sarcinilor statului, iar potrivit art. 138 alin. (2) din Constituție, Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat și pe cel al asigurărilor sociale de stat, pe care le supune, separat, aprobării Parlamentului. În acest context, potrivit art. 1 din Legea nr. 15/2021 a bugetului de stat pe anul 2021, legea prevede și autorizează pentru anul bugetar 2021 veniturile pe capitole și subcapitole și cheltuielile pe destinații și pe ordonatori principali de credite pentru bugetul de stat, bugetele Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate, creditelor externe, fondurilor externe nerambursabile și activităților finanțate integral din venituri proprii.

Conform dispozițiilor art. 137 alin. (1) din Constituție, "*Formarea, administrarea, întrebuințarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sunt reglementate prin lege*". În baza dispozițiilor constituționale ale art. 137, legiuitorul are libertatea să reglementeze formarea resurselor financiare ale statului, stabilind categoriile de venituri care vor urma să formeze resursele financiare ale statului, precum și cheltuielile publice și destinația lor. În jurisprudența sa<sup>1</sup>, Curtea Constituțională a reținut că veniturile publice și sursa lor, cheltuielile publice și destinația lor, precum și corelațiile dintre acestea reprezintă esența finanțelor publice. De asemenea, Curtea reține că lanțul temporal al veniturilor bugetare este unul complex, veniturile bugetare evoluând legislativ, existența juridică a acestora fiind marcată de momente cu regimuri juridice specifice și diferite, atât ca reglementare, cât și ca substanță economică.

<sup>1</sup> Decizia nr. 633/2015 a Curții Constituționale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 904 din 7 decembrie 2015

Ca atare, modul în care statul asigură resursele necesare realizării politicii naționale în materie constituie un aspect de oportunitate a reglementării legale, ce ține de marja de apreciere a legiuitorului, însă cu respectarea Legii fundamentale.

Analizând conținutul dispozițiilor art. 20 alin. (1) din Legea nr. 31/2007, modificată și completată, reținem că sursele financiare se constituie **din venituri proprii și din subvenții acordate de la bugetul de stat**, prin legea bugetară, ceea ce conferă, potrivit legii, un caracter mixt procesului de constituire a finanțării acestei academii, care este o instituție autonomă, de interes public. Deși eliminarea subvențiilor de la bugetul de stat este prezentată ca o derogare, în realitate, este modificat însuși cadrul legal de reglementare al finanțării Academiei Oamenilor de Știință din România, prin înlăturarea de la aplicare a uneia dintre sursele de finanțare enumerate: **”venituri proprii și din subvenții acordate de la bugetul de stat.”** În înțelesul art. 20 alin. (1) din Legea nr. 31/2007, prin legea bugetară trebuie stabilit cuantumul concret al subvențiilor de stat, iar nu încetarea acordării subvențiilor, tocmai în considerarea caracterului mixt al finanțării unei instituții publice, autonome, cum este Academia definită în art. 1 alin. (2) din lege.

Eliminarea, pe calea derogării, a subvențiilor de la bugetul de stat acordate Academiei Oamenilor de Știință din România determină **modificarea unei reglementări legale în vigoare**, respectiv art. 20 alin (1) din Legea nr. 31/2007 privind reorganizarea și funcționarea Academiei Oamenilor de Știință din România, cu modificările și completările ulterioare, deși legea bugetului de stat se elaborează pe baza legilor aflate în vigoare, care prevăd cu claritate modul de finanțare a cheltuielilor instituției.

Acesta este contextul în care, deși există un act normativ în vigoare, care reglementează sursa finanțării cheltuielilor Academiei Oamenilor de Știință din România, respectiv Legea nr. 31/2007, potrivit căruia finanțarea cheltuielilor de întreținere, funcționare și a indemnizațiilor Academiei Oamenilor de Știință din România se asigură din venituri proprii și din subvenții acordate de la bugetul de stat, conform legilor bugetare anuale, *legiuitorul a aplicat repetat ca soluție legislativă derogarea în sensul asigurării finanțării instituției prin venituri proprii. Astfel a procedat, atât prin art. 38 din **Legea nr. 15/2021 a bugetului de stat pe anul 2021**, cât și prin art. 35 din **Legea nr. 5/2020 a bugetului de stat pe anul 2020**, potrivit căruia ”În anul 2020, Academia Oamenilor de Știință din România va fi finanțată în integralitate din venituri proprii fără a beneficia de niciun transfer sau subvenție de la bugetul de stat”*

Menționăm că, în cazul **Legii pentru modificarea Legii nr. 31/2007 privind reorganizarea și funcționarea Academiei Oamenilor de Știință din România (declarată neconstituțională prin Decizia nr. 771/2020 a Curții Constituționale)** se prevedea asigurarea finanțării cheltuielilor Academiei Oamenilor de Știință din România doar din subvenții acordate de la bugetul de stat: art. II: *”(1) Prin derogare de la prevederile art. 35 din Legea*

*nr. 5/2020 a bugetului de stat pe anul 2020, cu modificările ulterioare, până la data de 31 decembrie 2020, finanțarea cheltuielilor Academiei Oamenilor de Știință din România se asigură din subvenții acordate de la bugetul de stat."*

Referitor la derogare menționăm că aceasta presupune preexistența unui cadru legislativ într-o anumită materie care are caracter și aplicabilitate generală 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. Sub acest aspect, considerăm că derogarea repetată și uneori oscilantă de la prevederile art. 20 alin (1) din Legea nr. 31/2007, prin care se modifică esențial modul de finanțare a instituției, **este de natură a afecta stabilitatea legislației**, aceasta devenind practic inaplicabilă în formele în vigoare și contrară principiului securității raporturilor juridice, dimensiune fundamentală a statului de drept, și previzibilitatea legii sub aspectul consecințelor pe care le antrenează, încălcând prevederile art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție. Mai mult dispozițiile de la care s-a derogat nu au fost abrogate, ci rămân în vigoare, legiuitorul stabilind însă finanțarea numai din venituri proprii, într-o manieră care lipsește de efecte juridice actul de bază, de la care se derogă.

Prin urmare, deși derogarea este o problemă de opțiune legislativă a Parlamentului, **normele derogatorii aplicate în mod repetat unor reglementări legale în vigoare creează un grad sporit de instabilitate, fragilizând însăși existența instituțională**, în cazul de față desfășurarea activității Academiei Oamenilor de Știință din România, instituție de largă cunoaștere internațională. Sub acest aspect, considerăm că limitarea derogărilor are tocmai scopul respectării cadrului general și procedurilor privind administrarea și utilizarea fondurilor publice.

Mai mult, deși modificarea adusă pe calea derogării este temporară, aceasta lipsește de fonduri suficiente buna funcționare a instituției, obligată să-și asigure finanțarea cheltuielilor **numai prin veniturile proprii**, care potrivit art. 20 alin. (2) din Legea nr. 31/2007, cu modificările și completările ulterioare, provin din: programe de cercetare, donații, sponsorizări, taxe, chirii, publicații, studii, prestații editoriale, consultații științifice, studii pentru avize, lucrări de exploatare a unor bunuri mobile și imobile din patrimoniul propriu, precum și din alte activități realizate.

Or, lipsa unor fonduri suficiente ca urmare a finanțării numai din venituri proprii, fără susținere bugetară afectează atât **statutul academei, buna funcționare și eficacitatea activității desfășurate** cât și **statutul membrilor săi**, încălcând implicit dispozițiile art. 135 alin. (2) lit. c) din Constituție, potrivit cărora statul trebuie să asigure stimularea cercetării științifice și tehnologice naționale. Sub acest aspect subliniem că, în literatura de specialitate s-a reținut că, «Cercetarea științifică, dezvoltarea tehnologică și "inovarea" joacă un rol esențial în atingerea obiectivelor dezvoltării durabile globale a societății. Formarea resurselor

umane, compatibilizarea acestora cu cerințele societății cognitive reprezintă un obiectiv major al societății moderne.»<sup>2</sup>

De aceea, apreciem că **sursa de finanțare a instituției trebuie să fie în mod real aptă să acopere cheltuielile de funcționare, în condițiile legii bugetare anuale**; într-adevăr art. 138 alin. (5) din Constituție nu se referă la existența *in concreto* a unor resurse financiare suficiente la momentul adoptării legii, ci la faptul ca acea cheltuială să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat, pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar (*Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 160 din 2 martie 2016*), fiind o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern, însă **asigurarea cheltuielilor Academiei Oamenilor de Știință din venituri proprii reprezintă o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv**.

Mai mult, intrarea imediată în vigoare a prevederilor art. 38 din Legea nr. 15/2021 pune destinatarii normei juridice în imposibilitatea de a-și adapta conduita și de a previziona propriul buget bazat exclusiv pe veniturile proprii, necesar îndeplinirii atribuțiilor legale privind conceperea, promovarea, dezvoltarea, sprijinirea și protejarea științei sub toate formele, acțiunile și metodele directe, indirecte sau adiacente.

Dispozițiile art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală impun ca activitatea de legiferare să asigure calitatea actelor normative, respectând exigențele referitoare la precizie, previzibilitate și asigurarea securității raporturilor juridice. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat în privința importanței asigurării previzibilității legii, inclusiv sub aspectul stabilității acesteia (Hotărârea din 26 aprilie 1979, pronunțată în Cauza Sunday Times contra Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, Hotărârea din 20 mai 1999, pronunțată în Cauza Reckvnyi contra Ungariei). Or asigurarea securității juridice trebuie observată cu mai mare strictețe în cazul actelor normative cu implicații și consecințe financiare.

De asemenea, apreciem ca lipsită de justificare obiectivă situația sistării finanțării de la bugetul de stat a Academiei Oamenilor de Știință din România, având în vedere păstrarea finanțării de la bugetul de stat și din venituri proprii în cazul altor instituții similare, referindu-ne cu titlu de exemplu la: *Academia de Științe Tehnice din România*, for de consacrare științifică, la nivel național, al personalităților din domeniul ingineriei, de dezbatere și inițiativă, pentru promovarea și dezvoltarea cercetării, creației tehnice și a învățământului ingineresc, în privința căreia art. 29 alin. (1) din Legea nr. 230/2008 privind înființarea și funcționarea Academiei de Științe Tehnice din România, cu modificările și completările ulterioare, prevede "(1)Finanțarea cheltuielilor de întreținere, funcționare și a

<sup>2</sup> I.Muraru, E.S.Tănăsescu, Constituția României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, pag.1284



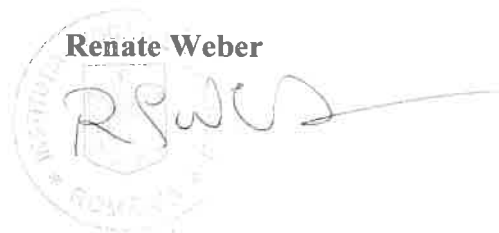
*indemnizațiilor se asigură din venituri proprii și din subvenții acordate de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Educației Naționale, conform legilor bugetare anuale”.*

De asemenea, în cazul **Academiei de Științe Agricole și Silvicultură "Gheorghe Ionescu-Șișești"**, for național de consacrare academică și de coordonare a activității de cercetare științifică în domeniile agriculturii, silviculturii, acvaculturii, medicinei veterinare, industriei alimentare, dezvoltării rurale și protecției mediului, potrivit art. 35 din Legea nr. 45/2009 privind organizarea și funcționarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură "Gheorghe Ionescu-Șișești" și a sistemului de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii, silviculturii și industriei alimentare, cu modificările și completările ulterioare, "*Finanțarea activităților unităților și instituțiilor de cercetare-dezvoltare de drept public și de utilitate publică din domeniul agricol din subordinea ASAS se realizează din venituri proprii și din subvenții acordate de la bugetul de stat.*"

**Prin urmare, Avocatul Poporului apreciază că dispozițiile art. 38 din Legea nr. 15/2021 a bugetului de stat pe anul 2021 contravin dispozițiilor art. 1 alin. (3) și (5) și art. 135 alin. (2) lit. c) din Constituție și solicită Curții Constituționale pronunțarea unei soluții de admitere a prezentei excepții din oficiu.**

**Avocatul Poporului,**

**Renate Weber**

A circular official stamp of the Romanian Ombudsman's Office (Avocatul Poporului) is visible. The stamp contains the text "ROMANIA" at the top and "AVOCATUL POPORULUI" at the bottom. In the center, there is a handwritten signature in blue ink that reads "Renate Weber".