



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

Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IESIRE Nr. 3738 / 6. FEB. 2025

RĂSPUNS COLECTIV

privind petițiile având ca obiect prevederile art. XVII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 156/2024 privind unele măsuri fiscal-bugetare în domeniul cheltuielilor publice pentru fundamentarea bugetului general consolidat pe anul 2025, pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru prorogarea unor termene

Printr-un număr semnificativ de petiții, petenții își exprimă nemulțumirea față de prevederile art. XVII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 156/2024 privind unele măsuri fiscal-bugetare în domeniul cheltuielilor publice pentru fundamentarea bugetului general consolidat pe anul 2025, pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru prorogarea unor termene, care au următorul conținut:

”(1)În anul 2025 valoarea punctului de referință prevăzut la art. 83 alin. (1) din Legea nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii se menține la nivelul de 81 lei.

(2)Prevederile art. 84 alin. (3)-(5), alin. (7) și (8) din Legea nr. 360/2023 se aplică începând cu anul 2026”.

Potrivit art. 84 alin. (3) din Legea nr. 360/2023, începând cu anul următor intrării în vigoare a prezentei legi, valoarea punctului de referință se majorează anual, la începutul fiecărui an, în luna ianuarie, cu rata medie anuală a inflației, la care se adaugă 50% din creșterea reală a câștigului salarial mediu brut realizat, indicatori definitivi, cunoscuți în anul curent pentru anul calendaristic anterior, comunicați de Institutul Național de Statistică.

În acest context, sunt expuse critici de neconstituționalitate privind **neindexarea pensiilor cu rata inflației**, modificarea unei legi organice printr-o ordonanță de urgență a Guvernului, lipsa predictibilității în adoptarea și aplicarea politicilor fiscale, precum și încălcarea separării puterilor în stat și echilibrul democratic, întrucât guvernul are rolul de a pune în aplicare legislația adoptată de Parlament, ordonanțele de urgență fiind o excepție, permise doar în situații extraordinare.

I. Analiza aspectelor susținute în petiții

Pentru început menționăm că, în ceea ce privește **critica referitoare la modificarea unei legi organice printr-o ordonanță de urgență a Guvernului**, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat următoarele: *”sub aspectul competenței de legiferare, 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. 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, în acest sens, **Decizia nr. 22/2020**).

Prin urmare, reglementarea pe calea ordonanțelor și a ordonanțelor de urgență constituie, așa cum se prevede expres în art. 115 din Constituție, o atribuție exercitată de Guvern în temeiul delegării legislative. Astfel, Guvernul, **sub controlul Parlamentului**, are competența de a adopta ordonanțe de urgență, care se justifică prin necesitatea și urgența reglementării unor situații și care datorită circumstanțelor lor, impun adoptarea de soluții imediate în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public.

În privința Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 156/2024, după cum rezultă și din *Preambulul* actului normativ precitat, aceasta a fost adoptată *„Având în vedere obligația Guvernului de a 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, precum și luând în considerare Recomandarea Consiliului Uniunii Europene din 3 aprilie 2020 în vederea încetării situației de deficit public excesiv din România (2020/C 116/01), potrivit căreia România trebuie să pună în aplicare în mod riguros măsurile necesare pentru corectarea deficitului bugetar excesiv, dar și faptul că România potrivit planului bugetar pe termen mediu și lung și-a asumat o traiectorie de reducere a deficitului bugetar de la 7,9% în anul 2024 la sub 3% în anul 2031 pe baza unor ipoteze care țin de cheltuielile publice și de evoluția acestora în perioada 2025-2031 care să determine o ajustare de 6 ppt, respectiv o reducere de la 41,9% din PIB la 35,9% din PIB în anul 2031, iar în acest context sunt necesare o serie de măsuri pentru reducerea ponderii cheltuielilor publice în PIB”*.

În legătură cu **criticile asupra inexistenței situației extraordinare**, precizăm că situația extraordinară și urgența reglementării nu reprezintă noțiuni invariabile, mai ales într-un context caracterizat de o dinamică foarte

accentuată, așa cum este cel fiscal-bugetar, în care trebuie să se țină seama de o multitudine de factori într-o continuă evoluție, noțiuni care, de la caz la caz, vor căpăta valențe diferite.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că *„aprecierea Guvernului potrivit căreia politica bugetară trebuie să respecte anumite angajamente în ceea ce privește deficitul bugetar este deosebit de importantă în evaluarea caracterului de situație extraordinară, dar și a urgenței reglementării acesteia. Depășirea parametrilor optimi ai deficitului bugetar reprezintă o situație obiectivă, cu caracter excepțional și care, prin urmare, se încadrează în noțiunea variabilă de situație extraordinară prevăzută de art. 115 alin. (4) din Constituție. Nivelul deficitului bugetar nu este influențat exclusiv de modalitatea în care Guvernul orientează politica fiscal-bugetară a statului, astfel încât nu se poate afirma că reglementând astfel de aspecte, Guvernul este a priori motivat de temeuri de oportunitate, cu depășirea sferei situației excepționale”* (Decizia nr. 200/2021).

Ca atare, Guvernul, care acționează ca legiuitor delegat, se bucură de o marjă largă de apreciere în privința conținutului propriu-zis al măsurilor fiscal-bugetare ce sunt necesare *exclusiv în situații extraordinare de procedură de deficit bugetar excesiv*, context în care acesta este singurul care poate aprecia cu privire la caracterul extraordinar al situației care l-a determinat să adopte ordonanța de urgență criticată.

Mai mult, în ceea ce privește încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție, **prin raportare la principiul predictibilității legii fiscale, instituit de prevederile art. 3 lit. e) și ale art. 4 alin. (1) și alin. (2) din Codul fiscal, în jurisprudența sa recentă (Decizia nr. 488/2023), Curtea Constituțională a reținut că, în exercitarea controlului de constituționalitate, aceasta are în vedere strict raportarea la dispoziții și principii ale Constituției.** Relevanța constituțională a unor norme legale în interpretarea și aplicarea art. 1 alin. (5), în cadrul controlului de constituționalitate a legilor și ordonanțelor (atât a priori, cât și a posteriori), respectiv a normelor de tehnică legislativă cuprinse în 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, a fost stabilită în jurisprudența Curții Constituționale pornind de la semnificația pe care Curtea Europeană a Drepturilor Omului o dă noțiunii de "lege", noțiune care este cuprinsă în art. 1 alin. (5) din Constituție.

Curtea Constituțională a statuat că din această jurisprudență 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** (Decizia nr. 62 din 13 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 373 din 2 mai 2018). În această lumină și cu această circumstanțiere trebuie abordată interpretarea principiului legalității în cadrul atribuțiilor Curții Constituționale de control al constituționalității legilor înainte de promulgare și, respectiv, al legilor și ordonanțelor Guvernului după intrarea în vigoare, **iar nu ca o verificare a compatibilității legilor sau ordonanțelor Guvernului între ele.** Acceptarea tezei contrare, în sensul că, în cadrul

controlului de constituționalitate a legilor și a ordonanțelor Guvernului, orice altă lege sau orice alte dispoziții cuprinse în aceeași lege sau ordonanță a Guvernului pot deveni, prin simpla invocare a art. 1 alin. (5) din Constituție, norme de referință pentru acest control, denaturează sensul dispozițiilor constituționale care configurează competența instanței de contencios constituțional (a se vedea, în același sens, Decizia nr. 488 din 3 octombrie 2023 Decizia nr. 24 din 16 ianuarie 2019 sau Decizia nr. 648 din 14 decembrie 2022).

Pe de altă parte, în cazul ordonanțelor de urgență, aprobarea de către Parlament, în procedură de urgență, este obligatorie, tocmai pentru că, în acest din urmă caz, evenimentul legislativ a survenit în afara unei delegări din partea titularului dreptului de a legifera, astfel încât se impune **controlul parlamentar asupra actului administrativ cu forță de lege, în temeiul art. 61 alin. (1) din Constituție**. De altfel, pentru a garanta statutul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a țării, legiuitorul constituant a condiționat intrarea în vigoare a ordonanței de urgență de declanșarea controlului parlamentar asupra acestui act normativ, prevăzând obligația Guvernului de a-l depune spre dezbateră în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată.

În jurisprudența¹ 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 Legea fundamentală, respectiv doar pe calea controlului parlamentar exercitat potrivit art. 115 alin. (5) din Constituție. Așadar, doar Parlamentul poate decide soarta actului normativ emis de Guvern, 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 sub aspectul 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. Ca atare, în acord cu jurisprudența sa constantă, Curtea constată că nicio altă autoritate publică, aparținând altei puteri decât cea legislativă, nu poate controla actul normativ emis de Guvern din perspectiva oportunității actului de legiferare (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 68 din 27 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 181 din 14 martie 2017, paragraful 90).

Totodată, potrivit dispozițiilor Legii 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, ceea ce înseamnă

¹ Decizie nr. 76 din 14 februarie 2024 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 104/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, precum și de completare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, a dispozițiilor art. I pct. 1 din aceasta [cu referire la art. 2 alin. (1) din Legea nr. 17/2014], precum și a dispozițiilor art. I pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 17/2014], ale art. I pct. 3 [cu referire la art. 4¹ alin. (2) lit. d) și e) din Legea nr. 17/2014] și ale art. I pct. 4 [cu referire la art. 4² alin. (6) din Legea nr. 17/2014] din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 104/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului

o analiză în raport cu prevederile Constituției, aceasta fiind o analiză de drept, Curtea neavând posibilitatea de a sancționa oportunitatea politicii adoptate de stat într-o anumită materie (a se vedea, în acest sens, și Decizia nr. 497 din 3 octombrie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 982 din 30 octombrie 2023, paragrafele 76 și 77).

În prezent, în cadrul procesului legislativ din Parlamentul României, a fost propus spre adoptare *Proiectul de lege* pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 156/2024 privind unele măsuri fiscal-bugetare în domeniul cheltuielilor publice pentru fundamentarea bugetului general consolidat pe anul 2025, pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru prorogarea unor termene (*L8/2025*), care se află la Senat.

Ca atare, având în vedere cele expuse, apreciem că, **modificarea/completarea sau chiar abrogarea, de către Parlament, a normelor legale în cauză sunt evenimente legislative posibile în actuala fază a procesului legislativ, având în vedere că Parlamentul poate respinge o ordonanță de urgență atât pe motive de oportunitate, legalitate și de constituționalitate.**

În contextul astfel configurat, legat de regimul ordonanțelor de urgență, subliniem importanța controlului parlamentar realizat asupra acestora, prin intermediul căruia legiuitorul primar poate identifica, utilizând pârgھیile specifice procedurii parlamentare, soluția legislativă optimă, care să corespundă exigențelor constituționale, iar **modificarea, completarea sau chiar abrogarea, de către Parlament, a normelor legale criticate sunt evenimente legislative posibile în această fază a procesului legislativ.**

De asemenea, menționăm că, potrivit art. 47 din Constituție, *cetățenii au dreptul la pensie și la alte forme de asigurări sociale și măsuri de protecție socială, în condițiile stabilite de lege*. Potrivit Deciziei nr. 1.237 din 6 octombrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 785 din 24 noiembrie 2010, Curtea Constituțională a statuat că art. 47 alin. (2) din Constituție, *deși consacră dreptul la pensie, nu oferă garanții și cu privire la algoritmul de creștere a cuantumului acesteia în viitor*. Mai mult, a precizat Curtea, prin Decizia nr. 1.140 din 4 decembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 31 din 15 ianuarie 2008, s-a statuat că *valoarea punctului de pensie, limita maximă a cuantumului pensiei, condițiile de recalculare și de recorelare a pensiilor anterior stabilite, ca și indexarea acestora, nu se pot face decât în raport cu resursele fondurilor de asigurări sociale disponibile.*

Renate Weber

Avocatul Poporului


