

DECIZIE nr. 1.657 din 28 decembrie 2010

referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii bugetului de stat pe anul 2011

EMITENT: CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

PUBLICAT ÎN: MONITORUL OFICIAL nr. 33 din 13 ianuarie 2011

Pe rol se află soluționarea sesizării de neconstituționalitate a Legii bugetului de stat pe anul 2011, formulată de un grup de 54 de deputați, în temeiul art. 146 lit. a) din Constituție.

Cu adresa nr. 51/6.183 din 23 decembrie 2010, Secretarul general al Camerei Deputaților a trimis Curții Constituționale, în temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și al art. 15 alin. (1) și (4) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea privind neconstituționalitatea Legii bugetului de stat pe anul 2011, formulată de un grup de 54 de deputați.

La sesizare s-a anexat lista cuprinzând semnăturile a 54 de deputați, autori ai sesizării de neconstituționalitate. Potrivit acestei liste, autorii sesizării de neconstituționalitate sunt următorii: Cristian Mihai Adomniței, Marin Almajanu, Teodor Atanasiu, Vasile Berci, Viorel-Vasile Buda, Daniel-Stamate Budurescu, Cristian Buican, Mihail Calimente, Mircea Vasile Cazan, Daniel Chișoiu, Tudor-Alexandru Chiuariu, Horia Cristian, Ciprian Minodor Dobre, Victor Paul Dobre, Mihai-Aurel Donțu, Gheorghe Dragomir, George Ionu Dumitrică, Relu Fenechiu, Gheorghe Gabor, Grațiana Leocadia Gavrilescu, Andrei Dominic Gereș, Alina-Teodora Gorghiu, Titi Holban, Pavel Horj, Mircea Irimescu, Nicolae Jolău, Mihai Lupu, Dan-Teodor Motreanu, Gheorghe-Eugen Nicolăescu, Ludovic Orban, Ionel Palcu, Viorel Palcu, Cornel Piepștea, Gabriel Plăiașu, Cristina-Ancuța Pocora, Virgil Pop, Octavian-Marius Popa, Călin Constantin Anton Popescu-Triceanu, Ana Adriana Ștefăniță, Nini Ștefan, Adrian George Scutaru, Ionuț-Marian Stroe, Radu Stroe, Gigel Sorinel Țirbu, Gheorghe-Mirel Taloc, Adriana Diana Tușă, Claudiu Ușaga, Radu Bogdan Țimpuș, Ioan Țintean, Florin Țurcanu, Horea-Dorin Uioareanu, Lucia-Ana Varga, Mihai Alexandru Voicu și Mariana Câmpeanu.

La sesizare a fost anexată, în copie, Legea bugetului de stat pe anul 2011.

Sesizarea a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr. 17.952 din 23 decembrie 2010 și formează obiectul Dosarului nr. 4.805A/2010.

Autorii sesizării solicită Curții să se pronunțe asupra constituționalității Legii bugetului de stat pe anul 2011 prin raportare la prevederile constituționale ale art. 1 alin. (5), art. 61 alin. (1), art. 138 alin. (5), art. 53, art. 49 alin. (2), art. 47 și art. 34 alin. (1) și (2).

În sesizare se arată că proiectul legii supuse controlului de constituționalitate a fost transmis spre dezbateră Parlamentului la data de 7 decembrie 2010 prin adresa Guvernului nr. E.262, fiind înregistrat sub nr. BPI 1.198 din 7 decembrie 2010.

În legătură cu încălcarea prevederilor constituționale ale art. 1 alin. (5) coroborate cu cele ale art. 61 alin. (1) și art. 138 alin. (5), autorii sesizării arată că Guvernul a supus proiectul Legii bugetului de stat pe anul 2011 spre aprobare Parlamentului la data de 6 decembrie 2010, ceea ce contravine dispozițiilor art. 35 alin. (4) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, potrivit căreia acesta trebuie supus aprobării "cel târziu până la data de 15 octombrie a fiecărui an." Nesocotirea de către Executiv a acestui termen

imperativ conduce, prin lipsa unei dezbateri și a unei analize corespunzătoare a legii, la limitarea prerogativelor Parlamentului, cenzurând astfel expresia voinței electorilor în legislativ. În continuare, autorii sesizării arată că Legea bugetului de stat pe anul 2011 este fundamentată pe proiecte de legi aflate în diferite stadii de adoptare. Este vorba despre Legea privind salarizarea în anul 2011 a personalului din fondurile publice, despre Legea privind sistemul unitar de pensii publice și despre Legea educației naționale. Astfel, "prin Legea bugetului de stat sunt prevăzute și angajate sume pentru plata salariilor, a pensiilor și a altor indemnizații, fără ca legile care reglementează cadrul legal de acordare a lor să fie în vigoare la data sesizării Parlamentului de către Guvern cu proiectul Legii bugetului de stat pe anul 2011, prin adresa E.262 din 6 decembrie 2010".

În continuare, autorii sesizării, invocând încălcarea prevederilor art. 53 din Constituție, arată că "fundamentarea bugetului de stat pe o creștere salarială de doar 15% și nu pe încetarea diminuării cu 25% a drepturilor salariale imprimată, în mod evident, un caracter permanent și sursei de diminuare a drepturilor salariale", ceea ce contravine și deciziilor Curții Constituționale nr. 1.414 din 4 noiembrie 2009 și nr. 872 din 25 iunie 2010, prin care aceasta a statuat "caracterul excepțional și temporar" al restrângerii exercitării unor drepturi sau al unor libertăți.

Autorii sesizării consideră că legea contestată contravine prevederilor constituționale ale art. 49 alin. (2) coroborate cu cele ale art. 47, deoarece aceasta reglementează "reduceri drastice ale indemnizațiilor și stimulentele de natură să încurajeze dezvoltarea demografică a populației", ceea ce "determină, pe termen lung, imposibilitatea dezvoltării economice normale a unui stat de drept".

În fine, autorii sesizării susțin că, întrucât legea atacată prevede o diminuare a sumelor alocate surselor cu 38%, "în condițiile în care a fost unanim acceptată sistemul de surse a suferit de o subfinanțare permanentă", se încalcă prevederile art. 34 alin. (1) și (2) din Constituție.

În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a transmite punctele lor de vedere asupra sesizării de neconstituționalitate.

Președintele Senatului a comunicat punctul său de vedere sub nr. I/2.685 din 27 decembrie 2010, înregistrat la Curtea Constituțională cu nr. 18.015 din 27 decembrie 2010. Reiterând argumentele autorilor criticii de neconstituționalitate, președintele Senatului consideră că sesizarea este întemeiată.

Președintele Camerei Deputaților a transmis punctul său de vedere cu adresa nr. 51/6.210 din 24 decembrie 2010, înregistrat la Curtea Constituțională sub nr. 17.983 din 24 decembrie 2010, prin care apreciază că sesizarea de neconstituționalitate este neîntemeiată. În acest sens, arată, în esență, că măsurile adoptate prin legea criticată sunt conforme cu prevederile constituționale invocate și se impun pentru "apărarea securității naționale și a drepturilor și libertăților cetățenilor. Lipsa acestor măsuri ar avea ca efect grave perturbări ale exercitării tuturor drepturilor și libertăților fundamentale".

Guvernul, în punctul său de vedere comunicat cu nr. 5/10.006 din 27 decembrie 2010 și înregistrat la Curtea Constituțională sub nr. 17.996 din 27 decembrie 2010, consideră că sesizarea este neîntemeiată. Astfel, referitor la obligația Guvernului de a supune spre adoptare Parlamentului proiectele de legi bugetare până la data de 15 octombrie a fiecărui an, arată că aceasta nu reprezintă o obligație

constituțional. De asemenea, și în ceea ce privește celelalte critici formulate, Guvernul apreciază că acestea vizează aspecte de oportunitate, iar nu de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii bugetului de stat pe anul 2011.

CURTEA,

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

Curtea a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 1, 10, 15, 16 și 18 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, să soluționeze sesizarea de neconstituționalitate formulată de cei 54 de deputați.

Obiectul controlului de neconstituționalitate îl constituie Legea bugetului de stat pe anul 2011, care, în opinia autorilor sesizării, contravine, în ordinea invocării, prevederilor constituționale ale art. 1 alin. (5), art. 61 alin. (1), art. 138 alin. (5), art. 53, art. 49 alin. (2), art. 47 și art. 34 alin. (1) și (2), al căror cuprins este următorul:

- Art. 1 alin. (5): "În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.";

- Art. 61 alin. (1): "Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării.";

- Art. 138 alin. (5): "Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.";

- Art. 53: "(1) Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav.

(2) Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesar într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și să nu aducă atingere existenței dreptului sau a libertății.";

- Art. 49 alin. (2): "Statul acordă alocații pentru copii și ajutoare pentru îngrijirea copilului bolnav ori cu handicap. Alte forme de protecție socială a copiilor și a tinerilor se stabilesc prin lege.";

- Art. 47: "(1) Statul este obligat să ia măsuri de dezvoltare economică și de protecție socială, de natură să asigure cetățenilor un nivel de trai decent.

(2) Cetățenii au dreptul la pensie, la concediu de maternitate plătit, la asistență medicală în unitățile sanitare de stat, la ajutor de omaj și la alte forme de asigurări sociale publice sau private, prevăzute de lege. Cetățenii au dreptul și la măsuri de asistență socială, potrivit legii.";

- Art. 34 alin. (1) și (2): "(1) Dreptul la ocrotirea sănătății este garantat.

(2) Statul este obligat să ia măsuri pentru asigurarea igienei și a sănătății publice."

Procedând la examinarea susinerilor autorilor sesizării, Curtea Constituțională reține că Legea bugetului de stat pe anul 2011, potrivit art. 1 din lege, "prevede și autorizează pentru anul 2011 veniturile pe capitole și subcapitole și cheltuielile pe destinații și pe ordonatorii 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."

În sensul art. 137 alin. (1) din Constituție, potrivit căreia "Formarea, administrarea, întreținerea 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 597 din 13 august 2002, care stabilește principiile, cadrul general și procedurile privind formarea, administrarea, angajarea și utilizarea fondurilor publice, precum și responsabilitățile instituțiilor publice implicate în procesul bugetar. Din prevederile constituționale și dispozițiile legale menționate rezultă că bugetul 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.

Or, în cauză, a fost adoptată, cu anumite corective, Legea bugetului de stat pe anul 2011 promovată de Guvern, nerespectarea de către acesta a termenului de recomandare prevăzut de art. 35 alin. (4) din Legea nr. 500/2002, precum și faptul că la data depunerii proiectului bugetului de stat la Parlament nu erau adoptate 3 legi importante, nefiind sancționate nici constituțional, nici legal.

În aceste condiții, Curtea nu poate reține înfrângerea art. 61 alin. (1) din Constituție privind rolul Parlamentului, deoarece Guvernul are numai atribuția de a elabora și de a prezenta Parlamentului proiectul legii bugetului de stat, iar acesta, ca unică autoritate legiuitoare a țării, îl dezbate și îl aprobă prin vot.

Potrivit alin. (2) al art. 138 din Constituție, bugetul se elaborează anual, acest principiu aplicându-se atât actului denumit buget, cât și componentelor sale, care, însumate, nu pot fi diferite de el.

Cerința constituțională a art. 138 alin. (5) impune stabilirea concomitentă a unei cheltuieli cu sursa de finanțare, adică a venitului necesar pentru suportarea ei, spre a se evita consecințele economice și sociale profund negative ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire. Din cuprinsul Legii bugetului de stat pe anul 2011 nu rezultă asemenea neconcordanțe sau necorespunțeri care să dezechilibreze raportul între venituri și cheltuieli, astfel că nu se poate reține înfrângerea normei constituționale sus-menționate.

O altă critică privește susținerea potrivit căreia "fundamentarea bugetului de stat pe o creștere salarială de doar 15% și nu pe încetarea diminuării cu 25% a drepturilor salariale imprimată, în mod evident, un caracter permanent măsuri de diminuare a drepturilor salariale", ceea ce contravine art. 53 din Constituție, precum și jurisprudenței Curții Constituționale, care a statuat "caracterul excepțional și temporar" al restrângerii exercitării unor drepturi sau al unor libertăți.

Sub acest aspect, Curtea constată că obligația impusă legiuitorului de instanță constituțională, aceea că după 1 ianuarie 2011 să înceteze diminuarea cu 25% a drepturilor salariale, este întemeiată tocmai pe exigențele art. 53 din Constituție.

În aceste condiții, este prerogativa legiuitorului stabilirea modalității de realizare a procesului de revenire etapizat a cuantumului drepturilor salariale la nivelul avut anterior diminuării cu 25%, care va decide în funcție de situația economică și financiară a rii.

Pentru anul 2011, legiuitorul a reglementat o revenire de 15% față de reducerea salarială de 25% aprobată prin Legea nr. 118/2010 privind unele măsuri necesare în vederea restabilirii echilibrului bugetar, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 441 din 30 iunie 2010.

În fine, în opinia autorilor sesizării, Legea bugetului de stat pe anul 2011 contravine și prevederilor constituționale ale art. 49 și art. 47, precum și celor ale art. 34 alin. (1) și (2), prin reducerea drastică a indemnizațiilor și stimulentele de natură încurajarea dezvoltarea demografică a populației și prin diminuarea sumelor alocate sîntii cu 38%.

Protecția socială reprezintă un ansamblu de acțiuni, decizii și măsuri întreprinse de societate pentru prevenirea, diminuarea sau înlăturarea consecințelor unor evenimente considerate ca riscuri sociale asupra condițiilor de viață ale populației.

O strategie care s-ar limita la a uura situația celor mai vulnerabile și afectate persoane ar risca să nu primească suportul necesar al restului populației, care se simte ea însăși a fi într-o stare de lipsă permanentă a resurselor necesare pentru a asigura un mod de viață considerat decent. Accentul cade, în mod special, pe lipsa resurselor economice.

Față de cele expuse, Curtea constată că Legea bugetului de stat pe anul 2011 nu contravine prevederilor constituționale invocate de autorii sesizării.

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:

Constată că Legea bugetului de stat pe anul 2011 este constituțională.

Definitiv și general obligatorie.

Decizia se comunică președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și primului-ministru și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Dezbaterea a avut loc la data de 28 decembrie 2010 și la aceasta au participat: Augustin Zegrean, președinte, Aspazia Cojocaru, Acsinte Gaspar, Petre Lăzoiu, Mircea Ștefan Minea, Iulia Antoanella Motoc, Ion Predescu, Puskas Valentin Zoltan și Tudorel Toader, judecători.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE,

AUGUSTIN ZEGREAN

Magistrat-asistent- ef,

Doina Suliman
