

DECIZIA nr.904 din 28 decembrie 2021

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.6 alin.(2) și ale art.54 și art.56 din Legea bugetului de stat pe anul 2022

Publicată în Monitorul Oficial nr.1236 din 28.12.2021

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Marian Enache	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Benke Károly	- magistrat-asistent șef delegat

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii bugetului de stat pe anul 2022, obiecție formulată de un număr de 51 de deputați aparținând Grupului parlamentar al partidului Uniunea Salvați România din Camera Deputaților.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.10437 din 24 decembrie 2021 și constituie obiectul Dosarului nr.3906A/2021.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, se arată că art.6 alin.(2) din legea criticată eludează mecanismele și algoritmul de distribuire a cotelor și sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat destinate pentru echilibrarea bugetelor locale, nerespectând principiile cuprinse în art.16 alin.(1) și (3) și art.17 din Legea nr.273/2006 privind finanțele publice locale. Astfel, pentru municipiul București a fost alocată suma de 1.500 lei/locuitor/an (sumă care a crescut arbitrar de la 1.350 lei/locuitor/an, cu mai mult de 11% față de prevederea similară din Legea bugetului de stat pe anul 2021), nediferențiat pentru fiecare sector în parte, ceea ce încalcă grav drepturile celui mai întins sector al Capitalei - sectorul 1. Pentru o alocare mai mare în favoarea bugetului local al sectorului 1 se invocă următoarele argumente: pe teritoriul său administrativ funcționează 379 de instituții publice și ambasade care nu plătesc niciun impozit local, este cel mai întins sector al municipiului București, o parte semnificativă a numărului de elevi care învață în acest sector au domiciliul în alte sectoare, este cel mai performant sector din Capitală, fiind important pentru România să se susțină acest nivel de performanță, precum și faptul că în acest sector au loc 9% din nașterile din România. Se încalcă, astfel, art.1 alin.(5) și art.16 alin.(1) și (2) din Constituție.

4. Se mai susține că legea criticată este neconstituțională în ansamblul său, fiind contrară art.1 alin.(5) privind principiul legalității și art.32 privind dreptul fundamental la învățatură din Constituție, deoarece în cuprinsul său nu au fost prevăzute sumele necesare pentru asigurarea transportului elevilor. Aceste fonduri sunt reglementate prin art.84 alin.(1¹) din Legea educației naționale nr.1/2011 și reprezintă o formă concretă prin care se dă substanță dreptului la învățatură (Decizia nr.657 din 17 octombrie 2019). Se menționează că, potrivit Legii nr.226/2020, finanțarea se face din bugetele locale, cu primirea sumelor necesare de la bugetul de stat, prin mecanismul transferurilor bugetare; or, pentru anul 2022, fondurile la care se referă art.56 din lege nu au fost cuprinse în legea criticată, ceea ce înseamnă că acest text este în contradicție cu art.4 lit.b) și art.5 alin.(3) din aceeași lege care stabilesc destinația sumelor acordate autorităților locale. Mai mult, art.56 se referă exclusiv la transportul local, nefiind prevăzute nici fonduri și nici dispoziții referitoare la transportul județean al elevilor. În lipsa fondurilor de la bugetul de stat, până în prezent, consiliile județene au refuzat efectiv să aplice prevederile art.84 alin.(1) din Legea nr.1/2011, chiar și în contextul în care au fost pronunțate hotărâri executorii/ definitive împotriva autorităților județene. Se susține că această dispoziție legală este lipsită de fundament economic și de transparență procedurală. Se concluzionează că modul de redactare a legii și lipsa cuprinderii sumelor de bani pentru transportul local și județean al elevilor aduc atingere principiului legalității și drepturilor fundamentale consacrate de art.1 alin.(5), respectiv art.32 din Constituție.

5. Cu privire la critica de neconstituționalitate adusă art.54 din lege, se arată că acesta a fost inclus în legea criticată pe calea admiterii unui amendament inițiat de 4 parlamentari ai unei formațiuni politice care este unica beneficiară a finanțării cu titlu derogatoriu pe care o instituie, respectiv Partidul Puterii Umaniste-Social Liberal (PPU-SL). Amendamentul nu a fost motivat și produce efecte *intuitu personae*. „Inovația” legislativă este nejustificată și nefundamentată, iar expunerea de motive lipsește cu desăvârșire atât formal, cât și substanțial. Textul criticat nu conține norme clare, necesare și

suficiente, soluția legislativă promovată nu este fundamentată din perspectiva interesului social. Această situație este neconformă cu Legea nr.24/2000, ceea ce are drept consecință încălcarea principiului constituțional al legalității. Se arată că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a sancționat caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative în raport cu exigențele impuse de art.1 alin.(5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, sens în care se fac referiri la Deciziile Curții Constituționale nr.710 din 6 mai 2009, nr.682 din 27 iunie 2012 și nr.139 din 13 martie 2019. Se mai subliniază că ambiguitatea redactării legii criticate determină serioase îndoieli cu privire la efectele pe care le-ar putea produce, sens în care se invocă Decizia nr.619 din 11 octombrie 2016, paragraful 45. Astfel, din cauza modului său deficitar de redactare, legea criticată încalcă exigențele art.1 alin.(5) din Constituție în componenta sa referitoare la calitatea legii, cu consecința neconstituționalității legii în ansamblul său.

6. Se apreciază că legea criticată încalcă și art.74 și 75 din Constituție, cu referire la principiul bicameralismului. Acest principiu se reflectă nu numai în dualismul instituțional, ci și în cel funcțional, deoarece Constituția stabilește competențe de legiferare potrivit cărora fiecare dintre cele două Camere are, în cazurile expres definite, fie calitatea de primă Cameră sesizată, fie pe cea de Cameră decizională. Ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ suprem al poporului român și de unicitatea sa ca autoritate legiuitoare a țării, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră, fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră. Or, procedura de elaborare și adoptare a bugetului este un specială, derogatorie de la prevederile art.75 din Constituție. Inițiativa proiectului de buget aparține exclusiv Guvernului (art.138 din Constituție), legea fiind adoptată în ședința comună a celor două Camere [art.65 alin.(2) lit.b) din Constituție]. În consecință, întrucât legea bugetului de stat cuprinde o modificare a Legii nr.334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, care nu putea fi adoptată în ședința comună a celor două Camere, ci doar în procedura reglementată de art.75 din Constituție, se concluzionează că art.54 din legea criticată este neconstituțional.

7. În final, se semnalează faptul că reglementările sumare și incomplete cuprinse în legea criticată sunt de natură a afecta eficiența actului normativ, ceea ce echivalează cu încălcarea cerințelor constituționale referitoare la calitatea legii. În acest sens, se fac referiri la Deciziile Curții Constituționale nr.26 din 18 ianuarie 2012 și nr.473 din 21 noiembrie 2013.

8. 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 lor de vedere.

9. **Președintele Camerei Deputaților** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

10. Se arată că art.6 din lege reglementează unele derogări de la dispozițiile art.32 și 33 din Legea nr.273/2006 privind finanțele publice locale sub forma a trei alineate, fiecare cuprinzând repartizarea cotelor din impozitul pe venit, în procente defalcate, la nivelul municipiului București, respectiv al fiecărei unități administrativ-teritoriale, precum și la nivelul județelor, și că îndeplinește criteriile de tehnică legislativă cu privire la redactarea normelor juridice din perspectiva stipulării cadrului normativ aplicabil. Dispozițiile art.6 alin.(2) din lege au fost adoptate cu respectarea prevederilor art.15 alin.(3) și ale art.63 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative în privința normelor derogatorii. Articolul contestat prevede în acest sens atât textele de lege de la care se derogă, cât și reglementarea-cadru în materie, iar aplicarea sa în timp este limitată la anul 2022.

11. 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.

12. Derogarea de la prevederile art.32 și 33 din Legea nr.273/2006, pentru anul 2022, sub aspectul tehnicii legislative, nu poate fi reținută ca o eludare a mecanismelor și a algoritmului de distribuire a impozitului pe venit estimat a fi încasat la bugetul de stat, la nivelul municipiului București, prevedere care este instituită de norma-cadru în materie, deoarece ea este prevăzută de Legea nr.24/2000 ca procedeu al tehnicii legislative. În consecință, prevederile derogatorii cuprinse în art.6 alin.(2) din legea criticată nu încalcă dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție, întrucât derogarea este o opțiune legislativă a Parlamentului, cu respectarea prevederilor legale în materie, respectiv derogarea de la o lege pe care tot puterea legislativă a adoptat-o, ceea ce nu poate echivala cu un motiv de neconstituționalitate.

13. Referitor la pretinsa încălcare a prevederilor art.16 alin.(1) și (2) din Constituție, se arată că, în exercitarea dreptului legiuitorului de a stabili destinația impozitelor și taxelor, precum și a altor

venituri la bugetul de stat, la baza reglementării bugetului de stat pe anul 2022 s-a avut în vedere o linie unitară în ceea ce privește procentele/cotele privind repartizarea unor sume încasate la bugetul de stat cu titlu de impozit pe venit care se repartizează bugetelor locale ale județelor, comunelor, orașelor și municipiilor pe al căror teritoriu își desfășoară activitatea plătitorii de impozit pe venit. Potrivit art.6 alin.(2) din legea contestată, în anul 2022, prin derogare de la prevederile art.32 și 33 din Legea nr.273/2006, din impozitul pe venit estimat a fi încasat la bugetul de stat la nivelul municipiului București se repartizează anumite cote, majorate față de cele cuprinse în Legea nr.273/2006, respectiv 50% la bugetul local al municipiului București față de 44,5% cum prevede legea-cadru, 1.500/lei locuitor/an, pentru bugetele locale ale sectoarelor municipiului București față de 20% din legea-cadru, iar diferența se repartizează sectoarelor municipiului București direct proporțional cu impozitul pe venit estimat a se realiza pe raza fiecărui sector. Ținând cont că veniturile bugetelor locale, potrivit art.5 alin.(1) din Legea nr.273/2006, se constituie din venituri proprii formate din: impozite, taxe, contribuții, alte vărsăminte, alte venituri și cote defalcate din impozitul pe venit; sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat; subvenții primite de la bugetul de stat și de la alte bugete; donații și sponsorizări; și sume primite de la Uniunea Europeană și/sau alți donatori în contul plăților efectuate și prefinanțări, nu poate fi reținută încălcarea principiului general al egalității în drepturi pentru cetățenii diferitelor sectoare ale municipiului București, având în vedere că din impozitul pe venit estimat a fi încasat la bugetul de stat se repartizează o cotă fixă în cuantum de 1.500/lei locuitor/an, proporțională cu numărul de contribuitori, ca expresie a nevoii de claritate și precizie în reglementare, de adaptare a nevoilor și a cheltuielilor bugetare.

14. Principiul egalității în drepturi nu înseamnă uniformitate, încălcarea principiului egalității și nediscriminării existând atunci când se aplică un tratament diferențiat unor cazuri egale, fără o motivare obiectivă și rezonabilă, sau dacă există o disproporție între scopul urmărit prin tratamentul inegal și mijloacele folosite (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.310 din 7 mai 2019). Repartizarea către bugetele locale ale sectoarelor a unei cote fixe din impozitul pe venit estimat a fi încasat la bugetul de stat la nivelul municipiului București în funcție de numărul de locuitori este o măsură de uniformizare, de aplicare a aceluiași regim juridic pentru toți cetățenii, indiferent de situația economică sau socio-profesională a acestora. Prin urmare, art.6 alin.(2) din lege nu încalcă art.16 alin.(1) și (2) din Constituție.

15. Referitor la pretinsa neconstituționalitate a art.54 din legea contestată, se arată că argumentele invocate nu reprezintă veritabile motive de neconstituționalitate, având în vedere că premisele pe care se fundamentează sunt false. Astfel, prima premisă vizează modificarea Legii nr.334/2006, iar cea de-a doua premisă vizează procedura parlamentară aplicabilă adoptării legii.

16. Cu referire la prima premisă, se arată că textul criticat instituie o derogare cu caracter temporar de la aplicarea prevederilor art.18 alin.(3) lit.a), alin.(4) și art.19 din Legea nr.334/2006, și nicidecum o modificare adusă acestui act normativ. Din perspectiva dispozițiilor Legii nr.24/2000, instituția juridică a modificării unei legi este reglementată în mod cu totul diferit de cea a derogării. Cea de-a doua premisă devine lipsită de suport juridic, neputându-se reține încălcarea prevederilor art.75 din Constituție, deoarece Legea bugetului de stat pe anul 2022 nu modifică Legea nr.334/2006. Se mai arată că pe site-ul Camerei Deputaților, în fișa electronică a PLx nr.611/2021, este atașat Raportul privind situația macroeconomică pe anul 2022 și proiecția acesteia pe anii 2023-2025, elaborat de Ministerul Finanțelor și asumat de Guvern. Acesta conține coordonatele construcției bugetare pe anul 2022, politicile finanțate în acest an, precum și politica fiscal-bugetară și de administrare fiscală a Guvernului.

17. Referitor la pretinsa neconstituționalitate a dispozițiilor art.56 din legea contestată, se arată că, din perspectiva interpretării sale logico-juridice și gramaticale, reiese că este redactată într-o manieră clară, indubitabilă atât din perspectiva regulilor gramaticale, cât și a tehnicii legislative. Acestea reglementează cu privire la gratuitatea acordată elevilor din învățământul preuniversitar acreditat/autorizat pe care îl recunoaște, respectarea prevederilor art.L din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.130/2021, precum și restituirea cheltuielilor aferente. Se arată că susținerile privind înțelegerea conținutului normelor juridice criticate prin corelare cu alte dispoziții legale vizează interpretarea și aplicarea legilor în cauzele deduse judecății, operațiuni care în niciun caz nu se pot circumscrie controlului de constituționalitate. Or, neconstituționalitatea unui text de lege presupune în mod exclusiv nerespectarea unor principii ori dispoziții din Constituție, iar eventualul caracter inconvenabil ori deranjant al unei dispoziții legislative față de anumite subiecte de drept, precum și modalitățile de punere în practică a acesteia nu pot echivala cu neconstituționalitatea măsurii legislative preconizate.

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

19. Curtea, din oficiu, a preschimbât, în temeiul art.230 din Codul de procedurã civilã coroborat cu art.14 din Legea nr.47/1992, termenul de judecatã inițial fixat de la data de 29 decembrie 2021 la data de 28 decembrie 2021, datã la care a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

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

20. Obiectul controlului de constituționalitate, astfel cum a fost formulat, îl constituie Legea bugetului de stat pe anul 2022. În realitate, analizând motivarea obiecției de neconstituționalitate, Curtea constată că obiectul controlului este reprezentat de dispozițiile art.6 alin.(2), art.54 și art.56 din Legea bugetului de stat pe anul 2022, dispoziții asupra cărora urmează să se pronunțe și care au următorul cuprins:

- Art.6 alin.(2): „(2) În anul 2022, pentru municipiul București, prin derogare de la prevederile art.32 și 33 din Legea nr.273/2006, cu modificările și completările ulterioare, din impozitul pe venit estimat a fi încasat la bugetul de stat, la nivelul municipiului București, se repartizează prin decizie a directorului Direcției Generale Regionale a Finanțelor Publice București, astfel:

a) o cotã de 50% pentru bugetul local al municipiului București;

b) 1.500 lei/locuitor/an, pentru bugetele locale ale sectoarelor municipiului București;

c) diferența se repartizează sectoarelor municipiului București direct proporțional cu impozitul pe venit estimat a se realiza pe raza fiecãrui sector”;

- Art.54: „(1) Prin derogare de la prevederile art.18 alin.(3) lit.a), alin.(4) și art.19 din Legea nr.334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în anul 2022, 75% din bugetul anual acordat partidelor politice vor fi împãrțite partidelor politice care aveau ca membri cel puțin un deputat sau senator afiliat unui grup parlamentar la finalul primei sesiuni parlamentare a anului 2021.

(2) În anul 2022, subvenția împãrțită unui partid politic va fi proporționalã cu raportul dintre numãrul parlamentarilor înscriși în acesta și afiliați unui grup parlamentar la finalul primei sesiuni parlamentare a anului 2021 și numãrul total al parlamentarilor înscriși în partide politice și afiliați grupurilor parlamentare, cu excepția grupului parlamentar al minorităților naționale, la finalul primei sesiuni parlamentare a anului 2021, conform informațiilor furnizate de secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului.

(3) În anul 2022, prin derogare de la prevederile art.63 alin.(2) lit.b) din Legea nr.334/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare, algoritmul de repartizare a subvențiilor către partidele politice se stabilește prin hotãrãre a Autorității Electorale Permanente”;

- Art.56: „Cheltuielile aferente gratuitãții acordate elevilor din învățãmântul preuniversitar acreditat/autorizat pentru transportul local rutier și naval finanțate din bugetele locale, conform prevederilor art.L din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.130/2021 privind unele mãsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, se restituie de la bugetul de stat pe baza unei metodologii aprobate prin hotãrãre a Guvernului prin care se vor stabili criteriile și modalitatea de restituire de la bugetul de stat a acestor cheltuieli”.

21. Textele constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele ale art.1 alin.(5) privind principiul legalității și calității actelor normative, ale art.16 alin.(1) și (2) privind egalitatea în drepturi, ale art.74 privind inițiativa legislativã și ale art.75 privind principiul bicameralismului.

(1.) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

22. În prealabil examinãrii obiecției de neconstituționalitate, Curtea are obligația verificãrii condițiilor de admisibilitate ale acesteia, prin prisma titularului dreptului de sesizare, a termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituționalã, precum și a obiectului controlului de constituționalitate. Dacă primele două condiții se referã la regularitatea sesizãrii instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizãri, cea de-a treia vizeazã stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează să fie cercetate în ordinea anterioarã, iar constatãrea neîndeplinirii uneia dintre ele are efecte dirimante, fãcând inutilã analiza celorlalte condiții (Decizia Curții Constituționale nr.66 din 21 februarie 2018, publicatã în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.213 din 9 martie 2018, paragraful 38).

23. Obiecția de neconstituționalitate îndeplinește condițiile prevãzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție atãt sub aspectul titularilor dreptului de sesizare, întrucât a fost formulatã de un numãr de 51 de deputați, cât și sub aspectul obiectului, fiind vorba de o lege adoptatã, dar nepromulgatã încã.

24. Cu privire la termenul în care poate fi sesizatã 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 două 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.

25. În cauză, Curtea observă că proiectul Legii bugetului de stat pe anul 2022 a fost adoptat în ședința comună a celor două Camere ale Parlamentului în data de 23 decembrie 2021. La data de 25 decembrie 2021, legea a fost depusă la secretarii generali ai celor două Camere pentru exercitarea dreptului de sesizare asupra constituționalității legii și trimisă la promulgare în data de 27 decembrie 2021. Prezenta sesizare a fost înregistrată la Curtea Constituțională la data de 24 decembrie 2021.

26. Chiar dacă obiecția de neconstituționalitate formulată a fost realizată înainte de începerea termenului de protecție de două zile, prevăzut de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, Curtea nu poate constata prematuritatea acesteia pentru că sesizarea Curții Constituționale trebuie analizată sub aspectul exigenței nedepășirii termenului de protecție, și nu al depunerii sesizării la un moment anterior. O astfel de depunere nu împiedică curgerea termenului, astfel că ea trebuie socotită ca fiind depusă în termenul de protecție, odată ce acesta a început să curgă [a se vedea, în acest sens, și Decizia Curții Constituționale nr.67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.223 din 13 martie 2018, prima ipoteză].

27. De altfel, cu privire la un aspect similar, prin Decizia nr.377 din 31 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.586 din 21 iulie 2017, paragrafele 35 și 36, și Decizia nr.454 din 4 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.836 din 1 octombrie 2018, paragraful 23, Curtea a statuat că, strict formal, titularii dreptului de sesizare au obligația să sesizeze Curtea Constituțională cu o lege față de care procedura legislativă a fost încheiată, după ce forma legii a fost certificată de președinții celor două Camere ale Parlamentului și după ce le-a fost comunicată legea pentru exercitarea dreptului de sesizare asupra constituționalității legii, iar sesizarea formulată anterior comunicării legii nu poate atrage nelegala sesizare a Curții Constituționale.

28. În consecință, 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.) Analiza obiecției de neconstituționalitate

(2.1.) Critica de neconstituționalitate privind art.6 alin.(2) din lege

29. Curtea observă că art.6 alin.(2) din lege este criticat prin prisma unei pretinse defavorizări a sectorului 1 al municipiului București datorate algoritmului de alocare a sumelor de bani rezultate din impozitul pe venit estimat a fi încasat la bugetul de stat, la nivelul municipiului București, drept care se concluzionează că sunt încălcate prevederile art.1 alin.(5) și ale art.16 alin.(1) și (2) din Constituție.

30. Raportat la această critică, Curtea reține că legea stabilește un criteriu unic și unitar de finanțare a tuturor sectoarelor municipiului București și realizează o alocare de principiu identică în privința acestora, astfel că o finanțare preferențială a unui sector sau altul este exclusă. Algoritmul de alocare a fondurilor este clar și comprehensibil, însă nemulțumirea autorilor obiecției de neconstituționalitate nu vizează acest aspect, ci o pretinsă insuficiență a fondurilor bănești alocate sectorului 1 prin prisma unor situații de fapt. Or, asemenea susțineri nu reprezintă veritabile critici de neconstituționalitate, Curtea neavând competența de a cenzura o opțiune a legiuitorului în sensul reglementării unui anumit mod de alocare a unor resurse financiare pentru unitățile administrativ-teritoriale. Ține de marja de apreciere a legiuitorului să stabilească soluția legislativă cea mai potrivită și adecvată pentru a realiza scopul alocării acestor resurse, respectiv asigurarea dezvoltării și stabilității financiare a unităților administrativ-teritoriale și echilibrarea bugetelor locale.

31. De asemenea, Curtea reține că, în jurisprudența sa, a subliniat că aprecierea caracterului suficient al resurselor financiare este o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern (Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.160 din 2 martie 2016, paragraful 56).

32. Având în vedere cele expuse, Curtea constată că această critică vizează aspecte ce țin de opțiunea legiuitorului și de oportunitatea actului de legiferare, astfel că obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.6 alin.(2) din lege este inadmisibilă.

(2.2.) Critica de neconstituționalitate privind art.54 din lege

33. Prin Decizia nr.449 din 24 iunie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.689 din 12 iulie 2021, paragraful 21, Curtea a statuat că, potrivit art.15 alin.(3) 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, cu modificările și completările ulterioare, „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”. Așadar, o reglementare derogatorie presupune existența normativă simultană în fondul activ al legislației a două acte normative primare, respectiv cea cadru și cea derogatorie, acesta din urmă cuprinzând norme diferite față de reglementarea-cadru și aplicându-se cazurilor anume evidențiate în conținutul său normativ [Decizia nr.761 din 17 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.46 din 20 ianuarie 2015, paragraful 46]. *Rezultă că un text derogatoriu cu aplicare limitată în timp trebuie adoptat după aceeași procedură ca textul de la care se derogă din legea de bază.*

34. În jurisprudența sa referitoare la legea bugetului de stat și a asigurărilor sociale de stat [Decizia nr.449 din 24 iunie 2021, precitată, paragraful 23], Curtea a stabilit că domeniul bugetar vizează previzionarea și aprobarea anuală a veniturilor și a cheltuielilor, în funcție de cadrul normativ existent și de prioritățile politicilor/strategiilor publice (Decizia nr.61 din 12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.482 din 5 iunie 2020, paragraful 73), iar bugetul reprezintă 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, este elaborat de Guvern pe baza legilor aflate în fondul activ al legislației, legi care stabilesc atât veniturile, cât și cheltuielile statului (Decizia nr.127 din 6 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.189 din 8 martie 2019, paragraful 95, Decizia nr.593 din 15 iulie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.645 din 22 iulie 2020, paragraful 53, sau Decizia nr.649 din 24 septembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1046 din 9 noiembrie 2020, paragraful 70). De principiu, diminuarea/majorarea veniturilor/ cheltuielilor statului nu se face prin legea bugetului de stat, aceasta reprezentând mai degrabă o centralizare financiară a veniturilor/cheltuielilor statului angajate prin legile aflate în dreptul pozitiv (Decizia nr.1 din 13 ianuarie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.77 din 25 ianuarie 2021, paragraful 102). *Legea bugetului de stat/ actele normative de rectificare a acestuia nu poate/nu pot modifica/ completa/ abroga legi care stabilesc veniturile sau angajează cheltuielile statului* (Decizia nr.1 din 13 ianuarie 2021, paragraful 102).

35. Prin Decizia nr.449 din 24 iunie 2021, paragrafele 25 și 26, Curtea a stabilit că, în ipoteza legilor adoptate în ședință comună, Parlamentul acționează din punct de vedere procedural ca o singură Cameră, pe când în cazul legilor adoptate în ședințe separate, funcția legislativă a Parlamentului este exercitată separat de cele două Camere ale sale. Astfel, în urma revizuirii Constituției din anul 2003, procedura de adoptare a legilor organice și ordinare s-a modificat radical, în sensul că fiecare Cameră a Parlamentului a fost înzestrată cu o anumită competență, iar sesizarea Camerelor a fost supusă unui regim constituțional strict reglementat de art.75 din Constituție. S-a ajuns la conceptualizarea noțiunilor de Cameră de reflecție și Cameră decizională, tipologii de Camere expres calificate ca atare prin Constituție, în funcție de domeniul în care este adoptată legea respectivă (a se vedea, în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr.747 din 4 noiembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.922 din 11 decembrie 2015). Prin urmare, în principiu, fiecare dintre cele două Camere are un rol și competențe determinate (Decizia nr.431 din 21 iunie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.581 din 20 iulie 2017, paragraful 28). În consecință, o lege ordinară adoptată în ședință comună, pe de o parte, nu este adoptată cu votul majorității membrilor prezenți din fiecare Cameră, ci de majoritatea deputaților și senatorilor prezenți, iar, pe de altă parte, iese din logica sesizării succesive a celor două Camere (Camera de reflecție și Camera decizională).

36. Mai mult, în continuarea aspectelor formale evidențiate ale procedurii de legiferare, Curtea a statuat [Decizia nr.449 din 24 iunie 2021, paragrafele 27 și 28] că legea bugetului de stat nu poate modifica/ completa/ abroga legi care stabilesc veniturile sau angajează cheltuielile statului, tocmai pentru că este un plan financiar anual al statului care se clădește pe actele normative ce fac parte din dreptul pozitiv. Astfel, analizând sistematic prevederile art.2 alin.(1) pct.31, ale art.3 alin.(1), ale art.14 alin.(2), ale art.26 și ale art.35 alin.(1) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.597 din 13 august 2002, Curtea a reținut că activitatea de întocmire a proiectului legii bugetului de stat se greșează pe normele juridice aflate în dreptul pozitiv, iar propunerile ordonatorilor principali de credite pe baza cărora se întocmește bugetul se realizează potrivit normelor legale existente, și nu celor viitoare, care cel puțin la momentul întocmirii propunerilor de buget sunt inexistente. Dacă Guvernul observă că aceste propuneri depășesc posibilitățile economice ale țării, iar bugetul astfel constituit ar fi unul nerealist, poate modifica sau propune modificarea prevederilor legale care duc la un astfel de dezechilibru bugetar printr-o ordonanță de urgență/ proiect de lege, după caz, așadar, printr-un act distinct de legea bugetului de stat. Legea bugetului nu este decât un act centralizator al veniturilor și cheltuielilor statului existente în dreptul pozitiv, pentru că bugetul se elaborează pe baza propunerilor ordonatorilor principali de credite, propuneri care se fundamentează întotdeauna pe lege. De altfel, legiuitorul constituant a stabilit o modalitate diferită și singulară de adoptare a legii bugetului de stat (fiind singura lege adoptată în

exclusivitate la propunerea Guvernului și tot singura lege ordinară adoptată în ședința comună a celor două Camere), tocmai datorită caracterului particular al obiectului său de reglementare.

37. Prin urmare, în decizia citată, Curtea a constatat că legea bugetului de stat, prin derogarea realizată în raport cu prevederile art.20 din Legea nr.31/2007 privind reorganizarea și funcționarea Academiei Oamenilor de Știință din România, a modificat, pentru anul 2021, o lege în vigoare, depășind sfera de relații sociale pe care aceasta are aptitudinea constituțională să o reglementeze și a stabilit neconstituționalitatea art.38 din Legea bugetului de stat pe anul 2021 nr.15/2021.

38. Raportat la cauza de față, Curtea constată că textul legal criticat realizează o derogare pentru anul 2022 de la art.18 alin.(3) lit.a), alin.(4) și art.19 din Legea nr.334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.446 din 23 iunie 2015.

39. În logica Legii nr.334/2006, bugetul anual acordat partidelor politice se împarte partidelor politice proporțional cu numărul de voturi primite la alegerile parlamentare, respectiv media voturilor valabil exprimate pentru Camera Deputaților și Senat, *dacă au realizat pragul electoral*. Cu alte cuvinte, este necesar ca partidul politic respectiv să fi participat în alegeri și să fi realizat pragul electoral. Aceasta reprezintă regula generală în materia finanțării partidelor politice care sunt reprezentate în Parlament.

40. Or, textul criticat stabilește că, prin derogare de la prevederile art.18 alin.(3) lit.a), alin.(4) și art.19 din Legea nr.334/2006, în anul 2022, 75% din bugetul anual acordat partidelor politice vor fi împărțite *partidelor politice care aveau ca membri cel puțin un deputat sau senator afiliat unui grup parlamentar la finalul primei sesiuni parlamentare a anului 2021*. Cu alte cuvinte, la regula generală deja enunțată se adaugă o altă categorie de partide politice ce vor fi finanțate în anul 2022, și anume cele care *au devenit* reprezentate în Parlament ca urmare a migrației politice. Astfel, în măsura în care un deputat/ senator devine membru al unui partid politic care nu a participat în alegeri sau nu a obținut pragul electoral și se afiliază la oricare dintre grupurile parlamentare existente, partidului politic respectiv urmează a i se acorda subvenția de la bugetul de stat. *Această reglementare reprezintă, în mod evident, o completare a art.18 alin.(3) lit.a), alin.(4) și art.19 din Legea nr.334/2006, completare ce urmează a se aplica în cursul anului 2022.*

41. Jurisprudența Curții Constituționale este foarte clară în sensul că legea bugetului nu este decât un act centralizator al veniturilor și cheltuielilor statului *existente în dreptul pozitiv*, pentru că *bugetul se elaborează pe baza propunerilor ordonatorilor principali de credite*, propuneri care se fundamentează întotdeauna pe lege. Astfel, din această jurisprudență rezultă că o asemenea lege nu poate cuprinde dispoziții modificatoare sau completatoare ale legilor care angajează cheltuieli bugetare. Acele legi pot fi modificate numai prin procedura generală de legiferare, și nu prin intermediul legii bugetului de stat. Prin urmare, până la o eventuală modificare/ completare a Legii nr.334/2006 reglementarea criticată este inaplicabilă.

42. Întrucât neconstituționalitatea unei norme juridice este o sancțiune de drept constituțional de ultimă instanță [a se vedea Decizia nr.223 din 13 martie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.256 din 18 aprilie 2012, și Decizia nr.454 din 8 iulie 2018, paragraful 63] și ținând seama și de faptul că în controlul *a priori* de constituționalitate pot fi impuse condiții și exigențe care să orienteze norma juridică în perioada activității sale [Decizia nr.1414 din 4 noiembrie 2009, Decizia nr.1415 din 4 noiembrie 2009, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.796 din 23 noiembrie 2009, sau Decizia nr.334 din 26 iunie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.407 din 5 iulie 2013], Curtea va pronunța o decizie de respingere a obiecției de neconstituționalitate sub condiție, și anume aceea ca aplicarea acestei norme să se poată realiza numai dacă se modifică/ completează în mod corespunzător Legea nr.334/2006 și numai de la data intrării în vigoare a acestei modificări/ completări. În acest fel, textul criticat nu va mai conține o soluție legislativă cu caracter novator, ci se va constitui într-o reluare a soluției legislative din Legea nr.334/2006 pe care o va aplica strict în anul bugetar 2022, ceea ce intră în logica unei legi bugetare.

43. Mai mult, Curtea subliniază că, prin prezenta decizie, nu s-a pronunțat asupra constituționalității intrinseci a soluției normative promovate, ci asupra constituționalității extrinseci a dispoziției legale analizate prin prisma art.65 alin.(2) lit.b), art.75, art.76 și art.138 alin.(2) din Constituție. Cu alte cuvinte, din punct de vedere extrinsec, în mod abstract o lege bugetară poate cuprinde prevederi care angajează cheltuieli de la bugetul de stat numai dacă acestea își au temeiul în celelalte legi în vigoare. Legea bugetului nu poate lua locul acestor legi pentru că ea se întemeiază pe acestea sub aspectul cheltuielilor angajate. De aceea, numai de la momentul care se adoptă aceste legi, prevederile specifice ale legii bugetului de stat pot fi adoptate și aplicate. Analiza pe fond a soluției legislative cuprinse în art.54 din lege din punct de vedere intrinsec nu intră în sfera de analiză a prezentei decizii, nefiind criticat acest aspect.

44. Având în vedere cele expuse, Curtea constată că dispozițiile art.54 din Legea bugetului de stat pe anul 2022 sunt constituționale în raport cu critica de neconstituționalitate extrinsecă formulată numai în măsura în care aplicarea lor se realizează după o eventuală modificare sau completare a Legii nr.334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale.

(2.3.) Critica de neconstituționalitate privind art.56 din lege

45. Cu privire la criticile de neconstituționalitate formulate în privința art.56 din lege, se reține că art.84 alin.(1) și (1¹) din Legea educației naționale nr.1/2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.18 din 10 ianuarie 2011, prevede: „(1) *Elevii din învățământul preuniversitar acreditat/ autorizat beneficiază de gratuitate la servicii publice de transport local și județean, rutier, naval, cu metroul, precum și feroviar la toate categoriile de trenuri, clasa a II-a, pe tot parcursul anului calendaristic.*

(1¹) *În vederea asigurării gratuității prevăzute la alin.(1), decontarea cheltuielilor se face de la bugetul de stat, prin transfer, către unitățile administrativ-teritoriale”.*

46. Art.L 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1202 din 18 decembrie 2021, prevede: „*În anul 2022, prin derogare de la prevederile art.84 alin.(1¹) din Legea educației naționale nr.1/2011, cu modificările și completările ulterioare, gratuitatea acordată elevilor din învățământul preuniversitar acreditat/autorizat pentru transportul local rutier și naval se asigură din bugetele locale”.*

47. Din coroborarea celor două reglementări rezultă că doar pentru *transportul local rutier și naval* finanțarea gratuității reglementate de lege se realizează din bugetul local, și nu prin decontare de la bugetul de stat. Pentru a asigura sustenabilitatea finanțării acestor cheltuieli realizate din bugetele locale, reglementarea criticată a stabilit că acestea se restituie de la bugetul de stat. Așadar, aceste cheltuieli sunt avansate mai întâi de bugetele locale, pentru ca, ulterior, cheltuielile efectuate din bugetele locale, cu acest scop, să fie acoperite din bugetul de stat. Astfel, bugetul de stat a preluat o parte importantă a sarcinii financiare impuse bugetelor locale. O asemenea abordare ține de opțiunea legiuitorului, Curtea neputând cenzura aspecte de oportunitate legislativă sau bugetară.

48. Cu privire la critica potrivit căreia reglementarea criticată nu acoperă cheltuielile realizate cu transportul rutier județean, se poate observa că cheltuielile cu acest tip de transport, precum și cu cel feroviar sau cu metroul nu intră în sfera de incidență a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.130/2021, astfel că ele urmează să fie decontate din bugetul de stat, prin transfer, către unitățile administrativ-teritoriale, potrivit normei de drept comun cuprinse în art.84 alin.(1¹) din Legea educației naționale nr.1/2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.18 din 10 ianuarie 2011. Cu alte cuvinte, legea criticată a reglementat preluarea, în mod indirect, de către bugetul de stat a unor cheltuieli realizate din bugetele locale, tocmai pentru a asigura sustenabilitatea bugetară a dreptului elevilor din învățământul preuniversitar la gratuitatea transportului.

49. Așadar, Curtea observă că autorii obiecției de neconstituționalitate pornesc de la o ipoteză greșită, și anume aceea că nu s-ar fi asigurat finanțarea din bugetul de stat decât pentru transportul local rutier și naval. Or, în realitate, acestea din urmă sunt asigurate prin bugetele locale, cu restituirea din bugetul de stat (către cele locale) a sumelor folosite [Ordonanța de urgență a Guvernului nr.130/2021], iar celelalte gratuități sunt decontate din bugetul de stat, prin transfer, către unitățile administrativ-teritoriale [Legea nr.1/2011]. Aceste aspecte constituie opțiuni legislative, pe care Curtea nu are competența de a le cenzura.

50. Prin urmare, nu se poate reține încălcarea principiului legalității prevăzut de art.1 alin.(5) din Constituție prin faptul că legiuitorul a apelat la modalități tehnice diferite de susținere a cheltuielii privitoare la gratuitatea transportului elevilor cuprinsă în art.84 alin.(1¹) din Legea educației naționale nr.1/2011. În fine, Curtea constată că art.32 din Constituție privind dreptul la învățătură nu este incident în cauză, ținând seama tocmai de faptul că în discuție nu este însuși dreptul legal la gratuitatea transportului elevilor, ci modalitatea tehnică de realizare și susținere a cheltuielilor pe care acest drept le implică.

51. Având în vedere cele expuse, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.56 din lege este neîntemeiată.

52. 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 unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

1. Respinge, ca inadmisibilă, obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.6 alin.(2) din Legea bugetului de stat pe anul 2022.

2. Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate și constată că dispozițiile art.54 din Legea bugetului de stat pe anul 2022 sunt constituționale în raport cu critica de neconstituționalitate extrinsecă formulată numai în măsura în care aplicarea lor se realizează după o eventuală modificare sau completare a Legii nr.334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale.

3. Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate și constată că dispozițiile art.56 din Legea bugetului de stat pe anul 2022 sunt constituționale în raport cu criticile 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 28 decembrie 2021.