



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI

CANCELARIA PREȘEDINTELUI

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR
PREȘEDINTE
Intrare Nr. 112194/34
20 26 Luna 03 Ziua 23

Palatul Parlamentului
Calea 13 Septembrie nr. 2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725 București 40, România
Telefon: (+40-21) 414-2121 Fax: (+40-21) 315-9164

Dosar nr.1528A/2026

S.G. - pdv

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ
NR. 4169 / 23 MAR 2026

Domnului

Sorin Mihai GRINDEANU,
PREȘEDINTELE CAMEREI DEPUTAȚILOR

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR
SECRETAR GENERAL
Nr. 2/2045
20 26 Luna 03 Ziua 25

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, va comunicăm, alăturat, în copie, sesizarea formulată de senatori aparținând Grupului parlamentar al Alianței pentru Unirea Românilor referitoare la neconstituționalitatea Legii bugetului de stat pe anul 2026 (L146/2026; Pl-x nr. 184/2026).

Va adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 25 martie 2026 (inclusiv în format electronic la adresa de mail: ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul ca dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc în data de 26 martie 2026.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de întreaga noastră considerație.

PREȘEDINTE,

Prof. univ. dr. Dacian Cosmin DRAGOȘ



7/4 SE /

26-03-2026

2

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 1528A / 2026

SENATUL ROMÂNIEI
SECRETAR GENERAL
Nr. XXXV 1305
Data 21.03.2026



Parlamentul României

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ
NR. 4140 / 21 MAR 2026

ORA 15³⁶

Senat

Secretar general

Doamnei

Elena-Simina TĂNĂSESCU

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

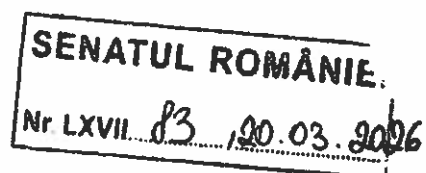
În temeiul dispozițiilor art.15 alin.(4) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, vă transmitem, alăturat, sesizarea de neconstituționalitate a Legii bugetului de stat pe anul 2026 (L 146/2026; PL-x nr. 184/2026), formulată în condițiile art.146 lita) din Constituția României, republicată.

Precizăm că sesizarea a fost depusă și înregistrată la Cabinetul Secretarului General al Senatului cu nr.XXXV/1303 din data de 21 martie 2026.

Cu deosebită considerație,

SECRETAR GENERAL

Mario-Ovidiu POPESCU



Parlamentul României
Senat

Grupul Parlamentar al Alianței pentru Unirea Românilor

**Domnului Mario Ovidiu Oprea,
Secretarul General al Senatului României,**

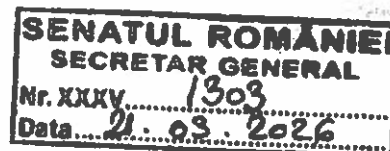
Stimate domnule secretar general,

În temeiul art 15, alin. (1) din Legea nr. 47/1992, vă înaintăm sesizarea a mai mult de 25 de senatori referitoare la aspectele de neconstituționalitate care vizează Legea bugetului de stat pe anul 2026 (L146/2026; PL-x nr. 184/2026).

Atașăm prezentei adrese lista cu semnăturile senatorilor.

Cu aleasă considerație,

Laurențiu Plăeșu
vicelider al grupului parlamentar
al Alianței pentru Unirea Românilor



**Parlamentul României
Senat
Grupul Parlamentar AUR**

Către,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI

Stimate Domnule Președinte,

Subsemnații senatori înscrși în lista anexă la prezenta cerere, în temeiul art. 146 lit. a) din Constituția României, revizuită și republicată și ale art. 153 alin. (2) din Regulamentul Senatului, aprobat prin Hotărârea Senatului României nr. 28/2005, publicată în M. Of. nr. 948 din 25 octombrie 2005, republicat în M. Of. nr. 9 din 09 ianuarie 2025, cu modificările și completările ulterioare, precum și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale a României, republicată în Monitorul Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010, cu modificările și completările ulterioare, formulăm prezenta

OBIECȚIE DE NECONSTITUȚIONALITATE

a prevederilor **Legii bugetului de stat pe anul 2026 (PL-x nr. 184/2026, înregistrată la Senat sub nr. L146/2026)**, în forma adoptată în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului din data de 20 martie 2026.

Având în vedere următoarele

CONSIDERENTE

I. Obiectul controlului de neconstituționalitate

În privința obiectului sesizării, acesta constă în **Legea bugetului de stat pe anul 2026 (PL-x nr. 184/2026, L146/2026)**, în continuare *Legea*, adoptată în ședința comună a celor două Camere ale Parlamentului la data de 20 martie 2026, asupra căreia vă solicităm să vă pronunțați în privința motivelor de **neconstituționalitate extrinsecă și intrinsecă**, atât în integralitatea Legii, cât și a articolelor menționate în cuprinsul prezentei obiecții de neconstituționalitate. Proiectul de lege a fost transmis Parlamentului la data de 12 martie 2026. Dezbaterile în comisiile sesizate în fond s-

au desfășurat în perioada 16–19 martie 2026, raportul comun a fost depus la data de 19 martie 2026, iar legea a fost adoptată la data de 20 martie 2026. Bugetul de stat pe anul 2026 stabilește venituri în sumă de 390.606,8 milioane lei, cheltuieli de 713.207,7 milioane lei credite de angajament și 526.291,3 milioane lei credite bugetare, cu un deficit de 135.684,5 milioane lei, ce reprezintă 6,2% din PIB-ul estimat de 2.045.186 milioane lei. Legea a fost inițiată de Guvernul României și a parcurs procedura legislativă în regim de urgență.

Prin prezenta sesizare, solicităm Curții Constituționale să se pronunțe cu privire la **motivele de neconstituționalitate extrinsecă și intrinsecă** ale Legii, în integralitatea acesteia, precum și ale articolelor menționate în cuprinsul obiecției de neconstituționalitate, prin raportare la dispozițiile Constituției României.

Subliniem de la bun început că obiecțiile formulate nu reprezintă o contestare abstractă a politicii de consolidare bugetară ca atare, ci vizează modalitățile prin care această politică este implementată cu **încălcarea unor drepturi și principii constituționale fundamentale**. Există alternative de politică bugetară care ar putea atinge obiectivele de consolidare fiscală fără a sacrifica drepturile constituționale ale pensionarilor, beneficiarilor de ajutor de șomaj și altor categorii sociale protejate de Constituție. Refuzul de a lua în considerare aceste alternative și de a indexa pensiile conform legii constituie, prin el însuși, o decizie cu valențe de neconstituționalitate.

II. Admisibilitatea sesizării de neconstituționalitate

Față de prevederile art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție, sesizarea de neconstituționalitate îndeplinește condițiile prevăzute atât sub aspectul titularilor dreptului de sesizare, întrucât a fost formulată de un număr de peste 25 de senatori, cât și sub aspectul obiectului, fiind vorba de o lege adoptată, dar nepromulgată încă.

Cu privire la termenul în care poate fi sesizată 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, întrucât legea nu 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.

Legea care face obiectul acestei sesizări a fost depusă la Secretarul General al Senatului în vederea exercitării dreptului de sesizare asupra constituționalității legii la data de 20.03.2026.

În consecință, *Curtea Constituțională este legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție, precum și ale art. 1, art. 10, art. 15-art. 18 din Legea nr. 47/1992, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.*

III. Criticile de neconstituționalitate

A. CRITICILE DE NECONSTITUȚIONALITATE EXTRINSECĂ

1. Încălcarea art. 1 alin. (3) și alin. (5), art. 2 alin. (1), art. 61 alin. (1), art. 64 alin. (1) și art. 138 din Constituție – Procedura legislativă accelerată, incompatibilă cu importanța și complexitatea legii bugetare

Art. 61 alin. (1) din Constituția României consacră Parlamentul ca *"Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării."* Această calitate fundamentală impune nu doar competența formală de a adopta legi, ci și obligația asigurării

4

unui proces legislativ real, substanțial, care să permită dezbaterea democratică autentică, analiza aprofundată a implicațiilor actelor normative și exercitarea responsabilă a puterii legislative. Un Parlament care adoptă legi fără a delibera efectiv nu exercită puterea legislativă în sensul constituțional al termenului, ci se rezumă la validarea formală a voinței executivului.

1.1. Cronologia comprimată a procedurii legislative

Din documentele de urmărire a procesului legislativ al PL-x nr. 184/2026- L146/2026, rezultă cu claritate o compresie extremă a procedurii legislative, incompatibilă cu importanța și complexitatea unei legi bugetare care gestionează cheltuieli publice de 526.291,3 milioane lei credite bugetare și care afectează drepturile a milioane de cetățeni:

---- Proiectul a fost depus la Camera Deputaților la data de **13.03.2026 (vineri)**;

— Termenul pentru depunerea amendamentelor a fost fixat la **16.03.2026 (luni), ora 13:00**, adică la numai **3 zile calendaristice de la depunere**, respectiv **1 singură zi lucrătoare efectivă**, având în vedere că sâmbătă și duminică nu sunt zile lucrătoare;

— Avizul Comisiei pentru muncă și protecție socială a fost primit la data de **16.03.2026** (în aceeași zi cu termenul limită pentru amendamente);

---- Termenul pentru depunerea raportului comun a fost fixat la **18.03.2026 (miercuri), ora 15:00**, adică la numai **5 zile de la depunere**;

— Raportul comun al comisiilor a fost depus la data de **19.03.2026 (joi)**;

---- Legea a fost adoptată în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului la data de **20.03.2026 (vineri)**, la numai **7 zile calendaristice de la depunerea proiectului**.

O lege bugetară de complexitatea și importanța Legii bugetului de stat pe anul 2026, care cuprinde 81 de articole, 10 anexe principale și zeci de anexe secundare (inclusiv repartizarea individuală pe cele 3.226 unități administrativ-teritoriale din România) și care gestionează cheltuieli de 526.291,3 milioane lei credite bugetare, impune, prin natura sa, un proces deliberativ autentic. Termenul de numai 1 zi lucrătoare efectivă pentru depunerea amendamentelor este vădit insuficient.

1.2. Urgența auto-produsă și incompatibilitatea cu standardele constituționale

Este de subliniat că urgența invocată pentru adoptarea Legii bugetului de stat pe anul 2026 a fost, cel puțin parțial, o urgență auto-produsă prin întârzierea Guvernului în a depune proiectul de buget conform calendarului legal (termenul legal era 15 noiembrie 2025; proiectul a fost depus la 12 martie 2026 — cu circa 4 luni întârziere). Urgența creată prin propria inacțiune anterioară nu poate constitui o justificare constituțională validă pentru comprimarea drepturilor parlamentare la dezbatere și deliberare.

A permite ca Executivul să creeze urgența prin propria tardivitate, iar apoi să invoce această urgență pentru a ocoli controlul parlamentar efectiv, ar reprezenta o deturnare a instrumentelor constituționale de la scopul lor, incompatibilă cu art. 1 alin. (3) din Constituție, care consacră România ca stat de drept.

1.3. Importanța constituțională specială a legilor bugetare și suveranitatea populară (art. 2 alin. 1 și art. 138 din Constituție)

Însuși art. 138 din Constituție atribuie o importanță constituțională specifică legilor bugetare, tratându-le într-un capitol distinct din Titlul IV (Economia și Finanțele Publice). Această importanță constituțională specială presupune că adoptarea legilor bugetare trebuie să se realizeze cu respectarea deplină a drepturilor parlamentarilor de a dezbate, de a propune amendamente și de a-și exprima votul în cunoștință de cauză.

Art. 2 alin. (1) din Constituție prevede că *"Suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum."* Exercitarea suveranității prin organe reprezentative presupune că acestea funcționează efectiv ca reprezentanți ai poporului, deliberând în mod real și responsabil asupra legilor pe care le adoptă. Comprimarea procesului deliberativ la 7 zile pentru o lege de importanța Legii bugetului de stat pe anul 2026 goleşte de conținut principiul reprezentativității democratice.

1.4. Standardele internaționale

Comisia de la Veneția, în documentul *Rule of law checklist* (106-a sesiune plenară, 11-12 martie 2016), reține că procedura de adoptare a legilor reprezintă un criteriu în aprecierea legalității, care constituie prima dintre valorile de referință ale statului de drept. Sunt relevante: existența unor reguli constituționale clare în privința procedurii legislative, dezbaterile publice ale proiectelor de legi, justificarea lor adecvată, existența evaluărilor de impact înainte de adoptare (pct. II A5).

Adoptarea Legii bugetului de stat al României pe anul 2026 în 7 zile calendaristice se situează la antipodul oricărui standard democratic rezonabil.

OCDE a elaborat o serie de *Principii ale bunei guvernări bugetare* care sunt recunoscute ca standarde internaționale în domeniu. Principiile relevante pentru prezenta cauză sunt:

Principiul 1 – Gestionarea bugetului în cadrul unor limite fiscale clare pe termen mediu și lung: Bugetul ar trebui să fie elaborat în contextul unei strategii fiscale multianuale, cu ținte clare de deficit și datorie publică. Un buget cu deficit de 6,2% din PIB, elaborat fără un plan credibil de ajustare, nu respectă acest principiu.

Principiul 2 – Alinierea bugetului cu prioritățile naționale strategice pe termen mediu ale Guvernului: Bugetul ar trebui să traducă în termeni financiari prioritățile din programul de guvernare. Incompatibilitatea analizată în cuprinsul acestei sesizări contrazice acest principiu.

Principiul 5 – Asigurarea ca Parlamentul să joace un rol central în procesul bugetar: Parlamentele ar trebui să dispună de un termen adecvat pentru examinarea proiectului de buget, cu acces la informații detaliate și cu sprijin din partea serviciilor de specialitate. Un termen de 7 zile contrazice flagrant acest principiu.

Principiul 6 – Prezentarea unui buget cu o perspectivă multianuală transparentă: Bugetul ar trebui să includă proiecții pe 3-5 ani și scenarii alternative. Nota de fundamentare insuficientă contrazice acest principiu.

FMI a elaborat Codul de transparență fiscală (Fiscal Transparency Code), care conține standarde privind calitatea și transparența procesului bugetar. Standardele FMI relevante includ:

Claritatea rolurilor și responsabilităților bugetare: Responsabilitățile bugetare trebuie să fie clar definite și să reflecte principiul că Parlamentul este cel care aprobă bugetul, iar Executivul este cel care îl execută. Mecanismul limitelor lunare de credite și delegarea excesivă a competențelor de redistribuire diluează această distincție.

Transparența informațiilor bugetare: Documentele bugetare trebuie să includă informații complete privind costurile tuturor politicilor publice, riscurile fiscale și obligațiile contingente. Insuficiența notării de fundamentare (critica privind insuficiența notării de fundamentare) contrazice acest standard.

Credibilitatea bugetară: Bugetele ar trebui să fie realiste și încadrate în reguli fiscale clare. Un buget cu deficit de 6,2% din PIB, în contextul PDE și al angajamentelor din Fiscal Compact, nu respectă standardele de credibilitate bugetară.

1.5. Rolul avizului CES și impactul comprimării procedurale asupra calității normei bugetare

Avizul CES nr. 1873/12.03.2026 — care semnalează inconsistențe macroeconomice grave, supraestimarea absorbției fondurilor europene și impactul regresiv al unor măsuri — a fost practic ignorat. Procesul legislativ accelerat nu a permis Parlamentului să analizeze serios argumentele CES și să justifice adoptarea bugetului în pofida acestora. Rolul constituțional al CES de organ consultativ al Parlamentului, consacrat la art. 141 din Constituție, nu poate fi redus la o formalitate procedurală fără conținut. Curtea Constituțională a subliniat în jurisprudența sa (Decizia nr. 221/2020, Decizia nr. 139/2019) că respectarea rolului consultativ al organelor specializate este o condiție de legalitate a procesului legislativ.

Totodată, faptul că au fost admise amendamente substanțiale — în special la art. 7 alin. (2) (mecanismul CGMB) și la art. 7 alin. (8) (alocarea nominalizată Sectorului 4) — confirmă că forma finală a Legii diferă semnificativ de forma inițială și că, cu toate acestea, aceste modificări substanțiale nu au putut fi examinate adecvat în numai 3 zile calendaristice.

Față de toate aceste considerente, procedura parlamentară de adoptare a Legii bugetului de stat pe anul 2026 încalcă art. 1 alin. (3) și alin. (5), art. 2 alin. (1), art. 61 alin. (1) și art. 64 alin. (1) coroborate cu art. 138 din Constituția României, prin golirea de conținut a funcției de legiferare a Parlamentului.

2. Încălcarea art. 141 din Constituție coroborat cu art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție – Caracterul divizat al avizului Consiliului Economic și Social și ignorarea rezervelor semnificative exprimate de reprezentanții mediului sindical și ai societății civile

Art. 141 din Constituția României prevede că "Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare." Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, îl definește ca instituție publică de interes național, tripartită, autonomă, de dialog social, cu rol consultativ în stabilirea strategiilor și politicilor economice și sociale, constituită din reprezentanți ai sindicatelor, ai patronatelor și ai societății civile.

Raportul comun al comisiilor sesizate în fond confirmă că Consiliul Economic și Social a transmis avizul nr. 1873/12.03.2026. Analiza acestui aviz relevă următoarea situație: reprezentanții părții patronale au votat pentru avizarea favorabilă a proiectului de act normativ, cu observații, în timp ce reprezentanții părții sindicale și reprezentanții fundațiilor și asociațiilor neguvernamentale ale societății civile au votat pentru avizarea nefavorabilă. Avizul per ansamblu a fost acordat ca favorabil, dată fiind structura tripartită a CES și ponderea votului patronal. Cu toate acestea, natura și semnificația votului nefavorabil al tuturor reprezentanților sindicali și ai societății civile nu poate fi ignorată.

Din punct de vedere constituțional, relevanța acestei împrejurări rezultă din mai multe considerente:

(i) **Semnificația constituțională a caracterului divizat al avizului CES.** Art. 141 din Constituție a căutat să asigure un mecanism de consultare reală a partenerilor sociali, care să permită Parlamentului și Guvernului să își formeze opinia în cunoștință de cauză cu privire la impactul social al proiectelor de lege. Un aviz în care două din cele trei părți constitutive au votat nefavorabil — respectiv sindicatele (reprezentanții angajaților) și societatea civilă — transmite un semnal constituțional important care nu poate fi ignorat. Adoptarea legii fără a lua măsuri de remediere a acestor rezerve transformă consultarea în CES dintr-un act de democrație participativă într-o simplă formalitate lipsită de efecte reale.

(ii) **Observațiile exprimate de mediul sindical privind impactul bugetar.** Reprezentanții părții sindicale au ridicat, în cadrul deliberărilor CES, rezerve majore privind: menținerea deficitului bugetar la un nivel excesiv (6,2% din PIB), care pune presiune pe veniturile publice viitoare și creează riscul unor ajustări prociclice dureroase pentru angajați; creșterea insuficiență a cheltuielilor sociale; nivelul insuficient al cofinanțării proiectelor de investiții publice generatoare de locuri de muncă; și riscul că restricționările bugetare vor afecta prioritar funcționarii publici și angajații din sectorul bugetar.

(iii) **Opinia Consiliului Fiscal conform art. 35 din Legea nr. 69/2010.** Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată, prevede la art. 35 că Consiliul Fiscal emite o opinie prealabilă adoptării bugetului, cu privire la conformarea proiectului de buget cu regulile și principiile fiscal-bugetare. Potrivit raportului comun al comisiilor, Consiliul Fiscal a exprimat opinia sa cu privire la proiectul de lege. Fără a cunoaște conținutul integral al opiniei, împrejurările obiective — respectiv că deficitul de 6,2% din PIB depășește semnificativ țintele stabilite în cadrul Procedurii de Deficit Excesiv, estimarea ratei de creștere de 1% a PIB se situează sub media prognozelor independente, iar rata inflației estimate (6,5%) este semnificativă — sugerează că opinia Consiliului Fiscal a semnalat riscuri macrobugetare importante.

(iv) **Coroborarea cu art. 1 alin. (3) din Constituție – statul social.** Art. 1 alin. (3) din Constituție prevede că *"România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate."* Adoptarea unui buget cu rezerve majore din partea reprezentanților angajaților și ai societății civile, în privința caracterului său social, ridică întrebări serioase privind compatibilitatea sa cu valorile fundamentale ale statului social consacrate de art. 1 alin. (3) din Constituție. Rolul constituțional al CES ca organ consultativ al Parlamentului nu poate fi redus la o formalitate de bifat, ci trebuie să constituie un instrument real de fundamentare a deciziei legislative, în special atunci când rezervele exprimate sunt de o gravitate semnificativă.

Subliniem că, în contextul în care procedura parlamentară de adoptare a durat numai 7 zile calendaristice, examinarea și remedierea obiecțiunilor exprimate în cadrul CES a fost practic imposibilă, ceea ce amplifică încălcarea art. 141 din Constituție: nu numai că opinia reprezentanților sindicali și ai societății civile a fost ignorată, dar, din cauza calendarului legislativ extrem de comprimat, nici măcar nu a existat posibilitatea tehnică de a o lua în considerare.

3. Încălcarea art. 141 coroborat cu art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție – Ar fi trebuit resolicitat avizul Consiliului Economic și Social după ce proiectul de lege a fost modificat substanțial prin amendamentele admise

Art. 141 din Constituția României prevede că *"Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare."* Art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social prevede că *"Consiliul Economic și Social este consultat obligatoriu asupra proiectelor de acte normative inițiate de Guvern sau a propunerilor legislative ale deputaților ori senatorilor. Rezultatul acestei consultări se concretizează în avize la proiectele de acte normative."* Domeniile de specialitate ale CES prevăzute de art. 2 alin. (2) din Legea nr. 248/2013 includ, printre altele: politicile economice; politicile financiare și fiscale; relațiile de muncă, protecția socială, politicile salariale și egalitatea de șanse; politicile în domeniul sănătății; politicile în domeniul educației. Legea bugetului de stat este, prin excelență, un act normativ ce vizează toate aceste domenii.

Avizul CES nr. 1873/12.03.2026 a fost solicitat și acordat cu privire la forma inițială a proiectului de lege depus de Guvern. În urma dezbaterilor din comisiile parlamentare sesizate în

6

fond, proiectul a suferit modificări substanțiale prin amendamentele admise, în special: (i) art. 4 – majorarea sumelor defalcate din TVA către bugetele locale cu 1.121,9 milioane lei; (ii) art. 7 alin. (2) – introducerea competenței CGMB de a aproba prin hotărâre repartizarea cotei de 85% din impozitul pe venit; (iii) art. 7 alin. (8) – alocarea nominalizată a 150 milioane lei Sectorului 4 al Municipiului București. Aceste modificări au transformat substanțial legea față de forma avizată inițial de CES.

Obligativitatea resolicitării avizului CES. Curtea Constituțională a statuat în mod expres, prin **Decizia nr. 221 din 2 iunie 2020**, că lipsa solicitării avizului Consiliului Economic și Social constituie un motiv de neconstituționalitate extrinsecă a actului normativ, prin încălcarea art. 1 alin. (5) raportat la art. 141 din Constituție. Această jurisprudență a fost consacrată prin Deciziile nr. 139, 140 și 141 din 13 martie 2019 și Decizia nr. 393 din 5 iunie 2019, toate cu privire la acte normative adoptate fără solicitarea avizului CES. În Decizia nr. 221/2020, Curtea a reținut: *"Curtea a reținut că prin nesolicitarea avizului Consiliului Economic și Social, aviz de natură legală, a fost încălcat art. 1 alin. (5) raportat la art. 141 din Constituție."*

Prin **Decizia nr. 139 din 13 martie 2019**, paragraful 85, Curtea Constituțională a reținut că *"principiul legalității, prevăzut de dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, interpretat în coroborare cu celelalte principii subsumate statului de drept, reglementat de art. 1 alin. (3) din Constituție, impune ca atât exigențele de ordin procedural, cât și cele de ordin substanțial să fie respectate în cadrul legiferării. Regulile referitoare la fondul reglementărilor, procedurile de urmat, inclusiv solicitarea de avize de la instituțiile prevăzute de lege, nu sunt însă scopuri în sine, ci mijloace, instrumente pentru asigurarea dezideratului calității legii, o lege care să slujească cetățenilor, iar nu să creeze insecuritate juridică."*

Această jurisprudență a Curții Constituționale este pe deplin aplicabilă în prezenta cauză. Logica ei impune că dacă avizul CES este obligatoriu pentru proiectul de lege în forma sa inițială, el trebuie solicitat din nou și cu privire la forma finală a legii, atunci când aceasta a fost modificată substanțial prin amendamente. A adopta soluția contrară ar însemna că avizul CES devine o simplă formalitate care poate fi eludată prin următoarea strategie: se depune un proiect de lege inițial cu un conținut mai neutru (cu privire la care CES ar putea acorda un aviz favorabil), se obține avizul, și ulterior se modifică substanțial legea prin amendamente care nu mai sunt supuse avizării CES. O astfel de practică transformă consultarea CES dintr-o cerință constituțională și legală obligatorie într-o formalitate vidă de conținut, incompatibilă cu statul de drept consacrat de art. 1 alin. (3) din Constituție.

De altfel, Comisia de la Veneția, în documentul *Rule of law checklist*, adoptat la cea de-a 106-a sesiune plenară (Veneția, 11-12 martie 2016), reține că procedura de adoptare a legilor reprezintă un criteriu în aprecierea legalității, care constituie prima dintre valorile de referință ale statului de drept (pct. IIA5). Sub acest aspect sunt relevante, între altele: existența unor reguli constituționale clare în privința procedurii legislative, dezbaterile publice ale proiectelor de legi, justificarea lor adecvată, existența evaluărilor de impact înainte de adoptarea legilor.

Prin urmare, nesolicitarea unui aviz actualizat al CES cu privire la forma finală a Legii bugetului de stat pe anul 2026, modificată substanțial prin amendamentele admise, constituie o încălcare a art. 1 alin. (3) și alin. (5) raportat la art. 141 din Constituția României.

4. Încălcarea art. 2 alin. (1) coroborat cu art. 1 alin. (3) și art. 120 alin. (1) din Constituție – Nerespectarea integrală a mandatelor exprimate prin referendumul local din Municipiul București din data de 24 noiembrie 2024 privind repartizarea impozitelor și taxelor locale

3.1. Referendumul local din 24 noiembrie 2024 și valorile constituționale pe care le reflectă

La data de 24 noiembrie 2024, în Municipiul București a avut loc un referendum local organizat în conformitate cu prevederile Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea

referendumului. În cadrul acestui referendum, cetățenii municipiului au răspuns, cu rezultatele următoare, la chestiunile supuse consultării populare:

Prima chestiune: repartizarea impozitelor și taxelor locale. La întrebarea *"Sunteți de acord ca repartizarea între Primăria Municipiului București și Primăriile de Sector a impozitelor pe venit și a taxelor și impozitelor locale colectate de la bucureșteni să fie aprobată de către Consiliul General al Municipiului București?"*, cetățenii au votat: DA – 66,42%; Nu – 33,58%.

A doua chestiune: centralizarea autorizațiilor de construire. La întrebarea privind emiterea autorizațiilor de construire pe întreg teritoriul administrativ de către Primarul General, cetățenii au votat: DA – 64,37%; Nu – 35,63%.

A treia chestiune: programul de prevenire a consumului de droguri. La întrebarea privind finanțarea unui program de educație pentru sănătate și prevenire a consumului de droguri în școli, cetățenii au votat: DA – 84,59%; Nu – 15,41%.

Art. 2 alin. (1) din Constituția României prevede că *"Suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum."* Referendumul, alături de alegerile libere, este modalitatea directă prin care poporul își exercită suveranitatea. Atât doctrina constituțională, cât și jurisprudența Curții Constituționale au subliniat că voința exprimată prin referendum are o forță democratică superioară oricăror acte ale autorităților reprezentative, din perspectiva legitimității democratice, tocmai pentru că este expresia directă a voinței populare.

3.2. Cadrul juridic privind forța obligatorie a referendumului local

Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, la art. 45 alin. (5), prevede că *"Problemele asupra cărora cetățenii s-au pronunțat prin vot reprezintă voința poporului, iar autoritățile publice sunt obligate să respecte această voință."* La nivel de principiu, rezultatele unui referendum local au forță obligatorie pentru autoritățile publice locale. Aceasta este interpretarea coroborată cu art. 2 alin. (1) din Constituție.

Codul Administrativ (OUG nr. 57/2019, republicată) prevede la art. 132, referitor la referendumul local, că rezultatele referendumului local sunt obligatorii pentru autoritățile administrației publice locale și sunt expres menite să orienteze acțiunea acestora. Prin extensie, autoritățile centrale care reglementează prin lege aspecte ce țin de competența și autonomia locală au obligația de a lua în considerare voința exprimată prin referendum și de a nu adopta norme care să o contracareze sau să o denatureze.

3.3. Analiza modului în care Legea bugetului de stat pe anul 2026 a reflectat (sau nu) mandatele referendumului

Prima chestiune supusă referendumului — repartizarea de către CGMB a impozitelor pe venit și a taxelor și impozitelor locale colectate de la bucureșteni — a primit un vot afirmativ de 66,42% din partea cetățenilor Municipiului București. Această voință democratică expresă obliga autoritățile publice să creeze cadrul legal necesar implementării mandatului votat.

Amendamentul admis la art. 7 alin. (2) din Legea bugetului de stat pe anul 2026 recunoaște parțial mandatul referendumului, prevăzând că *"suma estimată, aferentă cotei de 85%, comunicată de Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice București, se repartizează prin hotărâre a Consiliului General al Municipiului București bugetului local al municipiului București și bugetelor locale ale sectoarelor municipiului București"*. Această prevedere transferă Consiliului General al Municipiului București competența de a decide, prin hotărâre, repartizarea sumelor corespunzătoare cotei de 85% din impozitul pe venit între bugetul local al municipiului și bugetele sectoarelor.

Cu toate acestea, implementarea mandatelor referendumului în cuprinsul Legii bugetului de stat pe anul 2026 este incompletă și potențial neconformă cu voința exprimată de cetățenii Municipiului București, din următoarele motive:

(i) **Non-corespondența dintre obiectul referendumului și dispozițiile legii.** Referendumul a vizat atât impozitele pe venit (*impozitele pe venit*), cât și taxele și impozitele locale (*"taxelor și impozitelor locale colectate de la bucureșteni"*). Legea bugetului de stat, prin amendamentul admis la art. 7 alin. (2), oferă CGMB competența de a decide numai cu privire la cota de 85% din impozitul pe venit, nu și cu privire la taxele și impozitele locale. Această abordare parțială nu respectă în integralitate mandatul democratic exprimat prin referendum, căci populația Bucureștiului a votat pentru autonomia CGMB în privința tuturor impozitelor și taxelor, nu numai a cotei din impozitul pe venit.

(ii) **Mecanismul creat nu respectă spiritul mandatului referendumului.** Referendumul a consacrat competența decizională a CGMB de a aproba repartizarea. Or, mecanismul creat de art. 7 alin. (2), în forma sa finală, este extrem de restrictiv: CGMB trebuie să adopte hotărârea în termen de 10 zile lucrătoare de la comunicarea sumei de către DGFPB, cu preluarea în prealabil a cererilor de la sectoare (termen de 2 zile lucrătoare), cu obligația de a le comunica acestora propunerile (termen de 2 zile lucrătoare), iar hotărârea trebuie comunicată în 3 zile lucrătoare de la adoptare. În total, termenul de 10 zile lucrătoare este atât de strâns încât el transformă decizia CGMB într-un gest formal sub presiunea timpului, nu într-un act de guvernanță locală reală.

(iii) **Asimetria implementării celor trei chestiuni ale referendumului.** Numai prima a fost parțial reflectată în legea bugetului de stat. A treia chestiune (programul anti-droguri) a primit cel mai mare procent de vot afirmativ — 84,59% — ceea ce indică o prioritate majoră a cetățenilor. Totuși, legea bugetului de stat nu conține nicio prevedere privind finanțarea unui astfel de program. Ignorarea celui mai popular mandat al referendumului este incompatibilă cu obligația autorităților de a respecta voința exprimată prin referendum.

3.4. Consecințele constituționale ale nerespectării integrale a referendumului

Din perspectiva dreptului constituțional, nerespectarea integrală a mandatelor exprimate prin referendumul local din 24 noiembrie 2024 încalcă art. 2 alin. (1) din Constituție, care garantează că poporul își exercită suveranitatea și prin referendum. Un referendum organizat în conformitate cu legea și ai cărui rezultate sunt ignorate sau implementate parțial și deformat de autoritățile centrale reprezintă o violare a principiului suveranității populare.

Totodată, nerespectarea mandatelor referendumului încalcă art. 120 alin. (1) din Constituție, care consacră principiul autonomiei locale: *"Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice."* Autonomia locală include, în mod esențial, autonomia financiară, concretizată în dreptul comunităților locale de a decide asupra împărțirii resurselor financiare locale. Un referendum local prin care cetățenii au votat pentru consolidarea autonomiei financiare a CGMB reprezintă o expresie concretă a acestui principiu constituțional, iar nerespectarea sa prin lege este incompatibilă cu art. 120 alin. (1) din Constituție.

Nu în ultimul rând, în considerarea art. 1 alin. (3) din Constituție — care consacră democrația ca valoare supremă a statului — autoritățile publice au obligația de a respecta voința democratică exprimată prin referendum. Ignorarea sau implementarea parțială a mandatelor unui referendum local cu participare semnificativă și cu rezultate clare (66,42%, 64,37% și 84,59% din votanți) subminează încrederea cetățenilor în instituțiile democratice și este incompatibilă cu valorile statului de drept democratic consacrate de Constituția României.

5. Încălcarea art. 79 alin. (1) coroborat cu art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție – Avizul Consiliului Legislativ nu a putut acoperi în mod real conținutul final al Legii, modificat substanțial prin amendamentele admise

Art. 79 alin. (1) din Constituția României prevede că "Consiliul Legislativ este organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații. El ține evidența oficială a legislației României." Rolul constituțional al Consiliului Legislativ este acela de a verifica sistematizarea, unificarea și corelarea proiectelor de acte normative cu întregul sistem de drept, înainte de adoptarea lor. Această funcție consultativă are o importanță practică deosebită în cazul legilor complexe, precum Legea bugetului de stat.

Raportul comun al comisiilor sesizate în fond confirmă că proiectul de lege a fost avizat favorabil de Consiliul Legislativ. Avizul Consiliului Legislativ a vizat însă exclusiv forma inițială a proiectului de lege depus de Guvern, nu forma finală rezultată din amendamentele admise de comisii. Prin urmare, modificatorul substanțial aduse prin amendamentele admise — în special art. 7 alin. (2) care a introdus un mecanism complex de repartizare a impozitului pe venit prin hotărâre a CGMB — nu au beneficiat de avizul Consiliului Legislativ.

Această împrejurare este semnificativă din următoarele perspective:

(i) **Funcția de sistematizare și corelare legislativă a Consiliului Legislativ.** Amendamentele admise la art. 7 alin. (2) au creat o normă nouă, complexă, care trimite la OUG nr. 89/2025 și care interacționează cu prevederile Legii nr. 273/2006 și ale Codului Administrativ. Verificarea corelării acestor norme noi cu întregul sistem de drept este tocmai funcția Consiliului Legislativ. Adoptarea formei finale a legii fără avizul Consiliului Legislativ cu privire la amendamentele majore privează procesul legislativ de o garanție importantă de calitate normativă.

(ii) **Raportul cu art. 1 alin. (5) din Constituție.** Funcția Consiliului Legislativ este o garanție instituțională a calității legiferării, derivată din principiul statului de drept și al securității juridice consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție. Adoptarea unor amendamente majore fără avizul Consiliului Legislativ cu privire la acestea contravine scopului instituțional al acestui organ și, implicit, principiului calității legiferării garantat de norma fundamentală.

(iii) **Practica parlamentară și standardele de bună legiferare.** Standardele de bună legiferare prevăd că amendamentele substanțiale aduse unui proiect de lege ar trebui, în principiu, să fie supuse unui proces de verificare comparabil cu cel aplicabil proiectului original. Adoptarea de amendamente complexe în termen de 3 zile lucrătoare, fără avizul Consiliului Legislativ și fără o analiză de impact, reflectă o abordare a procesului de legiferare incompatibilă cu standardele democratice.

6. Încălcarea art. 102 alin. (1) și alin. (2) coroborat cu art. 61 alin. (2) și art. 110 din Constituție – Incompatibilitatea Legii bugetului de stat pe anul 2026 cu programul de guvernare aprobat de Parlament și cu principiile responsabilității executive

Art. 102 alin. (1) din Constituția României prevede că "Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice." Art. 102 alin. (2) prevede că "Guvernul are rolul de a asigura funcționarea echilibrată și dezvoltarea sistemului național economic și social, precum și racordarea la sistemul economic mondial în condițiile promovării intereselor naționale."

Art. 103 din Constituție prevede că Guvernul este investit de Parlament prin votul de încredere acordat programului de guvernare. Prin urmare, Guvernul exercită puterea executivă în limitele programului de guvernare acceptat de Parlament, iar bugetul de stat este instrumentul principal prin care Guvernul traduce în termeni financiari prioritățile din programul de guvernare.

8

O incompatibilitate flagrantă între bugetul de stat și obiectivele asumate prin programul de guvernare ridică problema respectabilității normative a actului de guvernare.

Programul de Guvernare 2025–2028, acceptat de Parlament, conține angajamente explicite privind: (i) reducerea progresivă a deficitului bugetar către 3% din PIB până în 2027; (ii) creșterea cheltuielilor cu investițiile publice la cel puțin 7% din PIB; (iii) creșterea finanțării sistemului de sănătate la minim 6% din PIB; (iv) reforma administrației publice prin descentralizare reală și creșterea autonomiei financiare locale. Legea bugetului de stat pe anul 2026 contravine fiecăruia dintre aceste angajamente: deficitul este de 6,2% din PIB (față de traiectoria de ajustare asumată), cheltuielile de sănătate rămân sub 5% din PIB, mecanismul de alocare a fondurilor către unitățile administrativ-teritoriale este modificat în sens centralizator (prin limitele lunare de credite) și discriminatoriu (prin alocarea nominalizată către Sectorul 4).

Această incompatibilitate are relevanță constituțională din următoarele perspective:

(i) **Încălcarea principiului responsabilității Guvernului față de Parlament.** Art. 110 din Constituție prevede că Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului pentru activitatea sa. Această responsabilitate se exercită prin controlul parlamentar, care include și verificarea conformității bugetului cu programul de guvernare. Un buget care contrazice flagrant programul de guvernare aprobat de Parlament reprezintă o încălcare a obligației de coerență și responsabilitate în exercitarea puterii executive.

(ii) **Legătura cu principiul securității juridice (art. 1 alin. 5 din Constituție).** Angajamentele din programul de guvernare acceptat de Parlament au creat așteptări legitime în rândul cetățenilor, al partenerilor sociali și al investitorilor. Adoptarea unui buget care contrazice aceste angajamente încalcă principiul previzibilității și securității juridice, căci destinatarii normelor juridice nu pot anticipa conduita viitoare a statului în materie bugetară dacă programele și angajamentele oficiale nu sunt respectate.

(iii) **Legătura cu principiul loialității constituționale.** Principiul loialității constituționale, derivat din principiul statului de drept consacrat de art. 1 alin. (3) din Constituție, impune autorităților publice să își respecte angajamentele asumate în mod legal și legitim. Nerespectarea programului de guvernare aprobat de Parlament prin adoptarea unui buget incompatibil cu acesta reprezintă o manifestare a neloialității constituționale, care afectează încrederea în instituțiile statului.

B. CRITICILE DE NECONSTITUȚIONALITATE INTRINSECĂ

1. Încălcarea art. 138 alin. (2) din Constituție coroborat cu art. 36 din Legea nr. 500/2002 – Nerespectarea obligației de fundamentare a bugetului public național pe baze prudente și realiste

Art. 138 alin. (2) din Constituția României stabilește că "Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat și pe cel al asigurărilor sociale de stat, pe care le supune, separat, aprobării Parlamentului." Această dispoziție constituțională implică nu numai o obligație formală de depunere a proiectelor, ci și o obligație de fond: elaborarea lor pe baze tehnice, economice și sociale solide, care să permită Parlamentului exercitarea controlului bugetar în deplină cunoștință de cauză. Un buget fundamentat pe premise excesiv optimiste sau ireale privează, în fapt, Parlamentul de posibilitatea exercitării efective a funcției sale bugetare.

Art. 36 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice prevede că proiectele legilor bugetare anuale se elaborează pe baza politicilor și strategiei macroeconomice, a cadrului macroeconomic și bugetar pe termen mediu și a obiectivelor fiscal-bugetare. Coroborat cu

principiile responsabilității fiscal-bugetare consacrate de Legea nr. 69/2010, elaborarea bugetului trebuie realizată pe baze prudente și realiste.

1.1. Supraestimarea absorbției fondurilor europene

Avizul CES nr. 1873/12.03.2026 și Opinia Consiliului Fiscal relevă că bugetul include la titlurile 56, 60 și 61 sume care presupun rate de absorbție a fondurilor europene semnificativ mai ridicate decât cele realizate în exercițiile bugetare anterioare. Dacă absorbția reală a fondurilor europene se situează sub nivelul prevăzut — ceea ce, pe baza istoricului instituțional, este o posibilitate reală și documentată — bugetul va genera presiuni de ajustare neprevăzute în cursul anului, cu impact direct asupra cheltuielilor finanțate de la bugetul de stat.

1.2. Inconsistențe macroeconomice interne

Avizul CES nr. 1873/12.03.2026 documentează că bugetul este construit pe parametri macroeconomici cu inconsistențe interne: deficit al BGC de -6,2% din PIB, cheltuieli de personal de 8,2% din PIB și datorie publică de circa 62,5% din PIB — concomitent cu un sold structural de -5,4% din PIB, mult peste obiectivul pe termen mediu de -1% din PIB asumat prin Pactul de Stabilitate. Această inconsistență macroeconomică creează un buget care nu poate fi calificat drept fundamentat pe baze prudente.

1.3. Parametrii macroeconomici de bază și riscuri bugetare

Creșterea economică estimată de 1% din PIB și rata inflației de 6,5% au fost contestate de Consiliul Fiscal ca insuficient fundamentate. O rată de creștere de 1% în condițiile în care politica fiscală este restrictivă creează un risc de subestimare a impactului negativ al consolidării fiscale asupra activității economice. Venituri bugetare de 390.606,8 milioane lei ar putea fi dificil de realizat în contextul unei creșteri economice de numai 1%. În aceste condiții, există un risc semnificativ că deficitul real la sfârșitul anului 2026 să depășească cel prevăzut prin lege, cu impact negativ asupra sustenabilității datoriei publice.

1.4. Consecințele constituționale ale fundamentării nerealiste

Adoptarea unui buget cu fundamentări excesiv optimiste, în contradicție cu istoricul execuțiilor bugetare și cu prudența impusă de art. 36 din Legea nr. 500/2002, contravine obligației constituționale prevăzute de art. 138 alin. (2) din Constituție. Parlamentul nu poate exercita efectiv rolul său de autoritate bugetară dacă proiectul supus aprobării are fundamentări ireale. O fundamentare bugetară irealistă afectează calitatea controlului parlamentar și, în ultimă instanță, drepturile beneficiarilor ale căror prestații ar putea fi afectate de incapacitatea bugetului de a se executa conform prevederilor sale.

2. Încălcarea art. 138 alin. (5) coroborat cu art. 148 alin. (4) și art. 1 alin. (5) din Constituție – Deficit bugetar de 6,2% din PIB incompatibil cu obligațiile constituționale și europene ale României

Art. 138 alin. (5) din Constituția României prevede că *"Sumele aprobate, la nivelul legii bugetului de stat și al legii bugetului asigurărilor sociale de stat, în condițiile legii, pot fi depășite numai în cazuri justificate, cu aprobarea Parlamentului."* Această normă constituțională trebuie interpretată sistematic cu prevederile Legii nr. 69/2010 privind responsabilitatea fiscal-bugetară (în continuare *Legea responsabilității fiscal-bugetare*), care instituie reguli imperative privind elaborarea și aprobarea bugetului de stat în condiții de disciplină fiscală.

Legea bugetului de stat pe anul 2026 stabilește:

— Venituri bugetare: 390.606,8 milioane lei;

— Cheltuieli bugetare (credite bugetare): 526.291,3 milioane lei;

— Cheltuieli bugetare (credite de angajament): 713.207,7 milioane lei;

— Deficit bugetar: 135.684,5 milioane lei, reprezentat 6,2% din PIB-ul estimat de 2.045.186 milioane lei.

Acest nivel al deficitului bugetar este incompatibil cu obligațiile constituționale și europene ale României din următoarele perspective:

(i) Incompatibilitatea cu Procedura de Deficit Excesiv (PDE). România face obiectul Procedurii de Deficit Excesiv inițiate de Consiliul Uniunii Europene în conformitate cu art. 126 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene și Regulamentul (CE) nr. 1467/1997. În cadrul PDE, România a asumat o traiectorie de ajustare a deficitului bugetar către valori compatibile cu Pactul de Stabilitate și Creștere. Adoptarea unui buget cu deficit de 6,2% din PIB, în contrast cu angajamentele asumate în cadrul PDE, constituie o încălcare directă a art. 148 alin. (4) din Constituție, care prevede că *"Parlamentul, Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească garantează aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din prevederile alineatului (2)."*

(ii) Incompatibilitatea cu Fiscal Compact. România a ratificat Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul Uniunii Economice și Monetare (Fiscal Compact). Art. 3 din Fiscal Compact prevede că poziția bugetară a administrației publice trebuie să fie echilibrată sau excedentară, deficitul structural putând depăși -0,5% din PIB numai în circumstanțe excepționale. Deficitul bugetar de 6,2% din PIB estimat pentru 2026 nu se încadrează în nicio excepție prevăzută de Fiscal Compact.

(iii) Incompatibilitatea cu Legea responsabilității fiscal-bugetare. Legea nr. 69/2010 instituie regula conform căreia bugetele anuale trebuie să fie compatibile cu țintele de sold bugetar stabilite prin strategia fiscal-bugetară multianuală. Un deficit de 6,2% din PIB depășește semnificativ oricare dintre țintele realiste de sold bugetar care ar putea fi compatibile cu traiectoria de ajustare asumată de România.

(iv) Incompatibilitatea cu art. 138 alin. (5) din Constituție. Norma constituțională care permite depășirea sumelor aprobate prin legea bugetară numai în împrejurări excepționale, cu aprobarea Parlamentului, reflectă o filozofie constituțională a disciplinei bugetare. Adoptarea în mod deliberat a unui buget cu un deficit de 6,2% din PIB, fără nicio justificare care să încadreze împrejurările actuale în categoria celor excepționale, contravine acestei filozofii constituționale.

(v) Riscurile bugetare viitoare generate de nivelul deficitului actual.

În considerația art. 1 alin. (5) din Constituție, care impune respectarea legii (inclusiv a Legii responsabilității fiscal-bugetare) și securitatea juridică, menționăm că un deficit de 6,2% din PIB, în contextul unei datorii guvernamentale estimate la 61,8% din PIB la sfârșitul anului 2026, generează următoarele riscuri macroeconomice concrete: posibilitatea suspendării sau reducerii finanțării din fonduri UE în cazul încălcării condiționalităților macroeconomice; riscul creșterii dobânzilor la datoria publică ca urmare a deteriorării ratingului de credit al României; presiunea asupra cursului de schimb cu efecte negative asupra puterii de cumpărare a cetățenilor.

(vi) Raportul dintre datoria publică și sustenabilitatea financiară a statului.

La finele anului 2025, datoria guvernamentală brută a României se situa la un nivel care depășește pragul de 50% din PIB. Proiecția pentru finele anului 2026 indică o datorie de 61,8% din PIB, în creștere față de nivelul anterior. Această creștere rapidă a datoriei publice pune sub semnul întrebării sustenabilitatea fiscală pe termen mediu. În aceste condiții, serviciul datoriei publice (dobânzile și rambursările de capital) constituie una dintre cele mai mari categorii de cheltuieli bugetare, limitând spațiul fiscal disponibil pentru investiții publice și servicii sociale. Adoptarea unui buget care amplifică această tendință contravine principiului bunei administrări a finanțelor publice, consacrat implicit de art. 138 și art. 1 alin. (5) din Constituție.

(vii) Compatibilitatea cu Strategia fiscal-bugetară 2026-2028.

Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 prevede că bugetul anual trebuie să fie compatibil cu strategia fiscal-bugetară pe termen mediu. Proiectul legii bugetului de stat pe anul 2026 era însoțit de o declarație de conformitate (în conformitate cu art. 15 din Legea nr. 69/2010) care atestă că proiectul a fost elaborat pe baza ținutelor și priorităților asumate prin Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2026-2028. Totuși, conținutul concret al bugetului — în special nivelul deficitului de 6,2% din PIB — ridică întrebări serioase privind autenticitatea acestei declarații de conformitate și respectarea spiritului literei Legii nr. 69/2010.

3. Încălcarea art. 73 alin. (3) coroborat cu art. 76 alin. (1) și art. 1 alin. (5) din Constituție – Legea bugetului de stat, adoptată ca lege ordinară, conține derogări nepermise de la dispoziții ale unor legi organice

3.1. Principiul constituțional al ierarhiei legilor organice față de legile ordinare

Art. 73 alin. (3) din Constituția României enumeră limitativ domeniile rezervate legii organice. Art. 76 alin. (1) prevede că "*Legile organice și hotărârile privind regulamentele Camerelor se adoptă cu votul majorității membrilor fiecărei Camere.*", în timp ce art. 76 alin. (2) prevede că legile ordinare se adoptă cu votul majorității membrilor prezenți din fiecare Cameră. Aceste două categorii de legi ocupă nivele ierarhice diferite, în sensul că legile ordinare nu pot modifica, abroga sau deroga de la legile organice, după cum a statuat Curtea Constituțională în jurisprudența sa constantă.

Raportul comun al comisiilor sesizate în fond precizează expres că proiectul de lege face parte din categoria legilor ordinare, urmând a fi adoptat în conformitate cu prevederile art. 76 alin. (2) din Constituție. Prin urmare, orice dispoziție din cuprinsul său care derogă de la o lege organică este, prin ipoteză, neconstituțională, întrucât o lege ordinară nu poate, pe cale de derogare, să suspende sau să modifice aplicarea unor dispoziții ale legilor organice.

3.2. Derogări de la Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice

Legea nr. 500/2002 a fost adoptată în domenii rezervate legii organice prin Constituție, în temeiul art. 73 alin. (3) lit. d) (organizarea Guvernului) și al altor dispoziții constituționale care reglementează finanțele publice. Caracterul organic al acesteia a fost confirmat în jurisprudența Curții Constituționale, care a stabilit că normele privind organizarea, funcționarea și principiile sistemului de finanțe publice sunt de natura legii organice.

Legea bugetului de stat pe anul 2026 conține următoarele derogări de la Legea nr. 500/2002:

(i) Art. 75 alin. (1) din Lege prevede că, prin derogare de la art. 49 alin. (4) din Legea nr. 500/2002, ministrul finanțelor aprobă lunar limite de credite de angajament și bugetare pentru ordonatorii principali de credite finanțați integral de la bugetul de stat, modificând în substanță procedura ordinară de deschidere a creditelor bugetare prevăzută de legea organică;

(ii) Art. 23 alin. (1), art. 31 alin. (1), art. 43, art. 57 alin. (1) și (2), art. 68 alin. (1) din Lege conțin derogări sistematice de la diverse prevederi ale Legii nr. 500/2002.

Fiecare dintre aceste derogări, în măsura în care susțin aplicarea temporară (pe durata anului bugetar) a unui regim juridic diferit de cel stabilit de legea organică, reprezintă o modificare implicită a legii organice prin lege ordinară, procedeu inadmisibil constituțional.

3.3. Derogări de la Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale

Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale este o lege organică, deoarece reglementează materia autonomiei locale financiare, care este rezervată legii organice prin art. 73

10

alin. (3) lit. o) din Constituție: *"organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală"*. Relațiile financiare dintre bugetul de stat și bugetele locale, inclusiv cotele defalcate din impozitul pe venit și din TVA, reprezintă aspecte centrale ale regimului general privind autonomia locală și, prin urmare, țin de domeniu rezervat legii organice.

Art. 7 alin. (1) din Lege instituie cotele de defalcare a impozitului pe venit către bugetele locale *"prin derogare de la prevederile art. 32 și 33 din Legea nr. 273/2006"*. Art. 7 alin. (2) din Lege (astfel cum a fost modificat prin amendamentele admise) instituie un mecanism special de repartizare a impozitului pe venit la nivelul Municipiului București, tot prin derogare de la regimul general al Legii nr. 273/2006.

Aceste derogări, prevăzute prin lege ordinară, de la legea organică nr. 273/2006 încalcă art. 73 alin. (3) lit. o) coroborat cu art. 76 alin. (1) din Constituție. Prin efectul lor, ele modifică implicit și temporar regimul financiar al unităților administrativ-teritoriale, care este o materie constituțional rezervată legii organice.

3.4. Derogări de la Legea nr. 69/2010 privind responsabilitatea fiscal-bugetară

Legea nr. 69/2010 (Legea responsabilității fiscal-bugetare) reglementează principii, reguli și proceduri privind gestionarea responsabilă a finanțelor publice. Având în vedere că acest act normativ conține reguli privind limitele deficitului bugetar structural, procedura de elaborare și aprobare a bugetelor și competențele Consiliului Fiscal, el este strâns legat de regimul finanțelor publice reglementat de Legea nr. 500/2002, având același caracter organic.

Art. 31 alin. (1) din Legea bugetului de stat, derogând de la art. 12 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 69/2010, și alte articole din Legea bugetului de stat încalcă regula privind virările de credite bugetare, stabilită de legea organică.

3.5. Practica defectuoasă a „derogării prin legea bugetului de stat”

Numărul semnificativ de derogări incluse în Legea bugetului de stat pe anul 2026 față de legi organice reflectă o practică neconformă cu norma constituțională. Legea bugetului de stat nu este un instrument general de modificare a legislației organice, ci un act prin care Parlamentul autorizează veniturile și cheltuielile statului pentru un an bugetar determinat. Transformarea acestuia într-un vehicul legislativ prin care se derogă sistematic de la legi organice este constituțional inadmisibilă.

Subliniem că, dacă Guvernul sau Parlamentul au considerat că anumite prevederi ale legilor organice trebuie modificate, instrumentul constituțional adecvat era inițierea unui proiect de lege organică, care să fie dezbătut și adoptat în condițiile art. 76 alin. (1) din Constituție. Utilizarea legii bugetului de stat ca substitut al legii organice reprezintă o eludare a procedurii constituționale, inacceptabilă într-un stat de drept.

3.6. Impactul derogărilor asupra aplicațiilor de drept și asupra cetățenilor

Dincolo de aspectele tehnico-juridice, derogările multiple de la legi organice prin lege ordinară au consecințe practice semnificative. Funcționarii publici, judecătorii, avocații, contribuabilii și autoritățile administrative trebuie să identifice, în aplicarea concretă a legii, care normă este aplicabilă: norma generală din legea organică sau norma derogatorie din legea bugetară? Dacă norma derogatorie este neconstituțională (cum susținem), atunci aplicările care au urmat în detrimentul legii organice sunt și ele vulnerabile.

Aceasta crează o stare de incertitudine juridică sistematică care subminează însăși funcționarea sistemului de drept. De exemplu, unitățile administrativ-teritoriale care au aplicat mecanismul de distribuție a impozitului pe venit prevăzut de art. 7 alin. (2) din Legea bugetului de stat în locul mecanismului din Legea nr. 273/2006 sunt expuse riscului de a se confrunța cu obiecții juridice și cu acțiuni în răspundere, în cazul în care Curtea Constituțională constată neconstituționalitatea normei derogatorii.

3.7. Norma constituțională și practica Curții Constituționale în materia ierarhiei legilor organice

Distincția dintre legile organice și legile ordinare este o caracteristică esențială a sistemului constituțional românesc, reflectând voința constituenților de a proteja anumite domenii sensibile prin impunerea unei proceduri legislative mai riguroase (majoritate absolută, nu relativă). Această distincție ar fi lipsită de efect practic dacă o lege ordinară ar putea, prin simpla utilizare a formulei „prin derogare”, să suspende sau să modifice efectele legilor organice.

Art. 1 alin. (5) din Constituție, care prevede că respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie, include și respectarea ierarhiei normative între diferitele categorii de legi prevăzute de Constituție. O lege ordinară care „derogă” de la o lege organică nu respectă în mod evident această ierarhie și, prin urmare, încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție.

4. Încălcarea art. 16 alin. (1) coroborat cu art. 120 alin. (1) din Constituție – Alocarea discriminatorie de fonduri publice în favoarea exclusivă a Sectorului 4 al Municipiului București prin amendamentul admis la art. 7 alin. (8) din Lege

Art. 16 alin. (1) din Constituția României prevede că *„Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.”*, iar art. 16 alin. (2) prevede că *„Nimeni nu este mai presus de lege.”* Principiul egalității, atât în dimensiunea sa negativă (interzicerea discriminărilor), cât și în cea pozitivă (obligația tratamentului egal în situații comparabile), se aplică nu numai persoanelor fizice, ci și entităților juridice, inclusiv unităților administrativ-teritoriale ca subiecte de drept public.

Amendamentul admis la art. 7 alin. (8) din Legea bugetului de stat pe anul 2026 prevede că *„o sumă de 150.000 mii lei se virează [...] într-un cont distinct de venituri deschis pe codul de identificare fiscală al sectorului 4 al municipiului București, pentru finanțarea obiectivelor de investiții «Construire pasaj rutier intersecția strada Ion Iriceanu x strada Turnu Măgurele», «Regenerarea spațiilor publice în zona Pasajul Unirii, prin realizarea lucrărilor de consolidare și reabilitare a planșeului de acoperire a râului Dâmbovița în Piața Unirii»”*. Suma de 150.000 mii lei (150 milioane lei) reprezintă o alocare individualizată, nominalizată, în favoarea exclusivă a Sectorului 4 al Municipiului București, pentru finanțarea unor obiective de investiții identificate explicit prin denumire.

Această prevedere încalcă principiul egalității din mai multe perspective:

(i) **Absența unui criteriu obiectiv de selecție.** Legea bugetului de stat pe anul 2026, care primește anual spre examinare sute de propuneri de finanțare a obiectivelor de investiții din unitățile administrativ-teritoriale, a ales să nominalizeze explicit și individual numai două obiective de investiții ale Sectorului 4, fără a prezenta niciun criteriu obiectiv de selecție. În lipsa unui astfel de criteriu, alocarea are caracter arbitrar, incompatibil cu principiul egalității și al nediscriminării.

(ii) **Tratamentul inegal față de celelalte unități administrativ-teritoriale.** Nicio altă dintre cele 3.226 de unități administrativ-teritoriale din România nu beneficiază de o alocare similară în textul legii, cu nominalizarea explicită a obiectivelor de investiții beneficiare. Prin aceasta, Sectorul 4 al Municipiului București este așezat într-o poziție de favorabilitate bugetară față de toate celelalte unități administrativ-teritoriale din țară, fără o justificare constituțională plauzibilă.

(iii) **Lipsa justificării obiective și rezonabile.** Principiul egalității nu interzice absolut orice diferențiere de tratament în materie de alocări bugetare, câtă vreme diferențierea se întemeiază pe un criteriu obiectiv și rezonabil. În prezenta cauză, însă, nici raportul comun al comisiilor, nici expunerea de motive a proiectului de lege și nici amendamentele admise nu conțin o justificare pentru alegerea celor două obiective nominalizate de investiții în detrimentul celorlalte proiecte.

11

(iv) **Mecanismul de finanțare și sursele de proveniență.** Suma de 150 milioane lei provine din soldul contului prevăzut la art. XV alin. (2) lit. a) din OUG nr. 89/2025, care reprezintă sume cu destinație specifică (legate de mecanismul tranzitoriu de alocare a impozitului pe venit la nivelul Municipiului București). Virarea unei părți din aceste sume exclusiv către Sectorul 4, în locul repartizării lor în conformitate cu criteriile generale, accentuează caracterul discriminatoriu al prevederii.

(v) **Impactul asupra autonomiei locale financiare (art. 120 alin. 1 din Constituție).** Prin crearea unui mecanism de alocare preferențială către o singură unitate administrativ-teritorială individual identificată, legea denaturează principiul autonomiei locale financiare, care presupune alocarea resurselor publice în baza unor criterii obiective, transparente și nediscriminatorii. Autonomia financiară a celorlalte sectoare ale Municipiului București este în mod indirect prejudiciată prin această alocare, întrucât fondurile disponibile pentru repartizare către Municipiul București sunt diminuate în beneficiul Sectorului 4.

Curtea Constituțională a statuat în mod constant în jurisprudența sa că principiul egalității nu înseamnă uniformitate, dar impune ca oricând diferențierea de tratament legal este realizată, ea să fie justificată printr-un criteriu obiectiv și rezonabil, proporțional cu scopul legitim urmărit. În prezenta cauză, criteriul obiectiv și rezonabil este complet absent, ceea ce face ca prevederea să fie neconstituțională prin raportare la art. 16 alin. (1) din Constituție.

5. Încălcarea art. 139 alin. (1) coroborat cu art. 1 alin. (5) din Constituție – Delegarea competenței fiscale privind repartizarea impozitului pe venit la nivelul Municipiului București către o autoritate locală deliberativă (art. 7 alin. (2) din Lege, în forma rezultată din amendamentele admise)

Art. 139 alin. (1) din Constituția României prevede că *"Impozitele, taxele și orice alte venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat se stabilesc numai prin lege."* Această normă constituțională consacră principiul legalității impozitelor, care presupune nu numai că instituirea impozitelor și taxelor se face prin lege, ci și că mecanismele de administrare, colectare și distribuție a acestora trebuie reglementate prin norme clare, precise și previzibile.

Amendamentul admis la art. 7 alin. (2) introduce următoarele modificări fundamentale față de forma inițială a proiectului:

(i) **Transfer de competență de la administrația centrală către administrația locală.** În forma inițială a proiectului de lege, repartizarea impozitului pe venit către bugetele locale din Municipiul București se efectua prin decizia directorului Direcției Generale Regionale a Finanțelor Publice București (funcționar de stat al administrației centrale). Prin amendamentul admis, această competență este transferată parțial Consiliului General al Municipiului București, care decide prin hotărâre repartizarea cotei de 85% din impozitul pe venit între PMB și sectoare. Impozitul pe venit este însă un impozit de stat (nu un impozit local), iar mecanismul de repartizare a sa are natură fiscal-administrativă de stat, nu de autonomie locală.

(ii) **Creare a unui mecanism de distribuție fiscală discreționară la nivel local.** Prin faptul că CGMB decide, prin hotărâre proprie, cum se repartizează cota de 85% din impozitul pe venit între bugetul municipal și bugetele sectoarelor, fără niciun criteriu obiectiv prevăzut în lege privind modalitatea de determinare a repartizării, se creează un spațiu de discreție politică cu privire la distribuția unor fonduri de natură fiscală a statului. Aceasta contravine principiului legalității impozitelor prevăzut de art. 139 alin. (1) din Constituție.

(iii) **Imprevizibilitatea mecanismului.** Art. 1 alin. (5) din Constituție impune ca normele juridice să fie clare, precise și previzibile. Or, mecanismul creat de art. 7 alin. (2) în forma finală este profund imprevizibil: cuantumul fondurilor ce vor reveni fiecărui sector depinde de hotărârea discreționară a CGMB, care poate fi adoptată în termeni diferiți de la an la an, și care în absența

unor criterii legale obiective poate fi influențată de considerente politice. Bugetele sectoarelor Municipiului București sunt astfel construite pe o bază de incertitudine, incompatibilă cu principiul previzibilității și securității juridice.

(iv) **Antinomia normativă cu art. 16 din Constituție.** Crearea unui mecanism special de repartizare a impozitului pe venit aplicabil exclusiv Municipiului București, diferit de mecanismul general aplicabil celorlalte reședințe de județ și municipii, ridică și chestiunea egalității de tratament între unitățile administrativ-teritoriale. Nu există nicio justificare constituțională pentru care mecanismul de alocare a impozitului pe venit la nivelul Municipiului București să fie fundamental diferit față de mecanismul aplicabil celorlalte municipii.

6. Încălcarea art. 148 alin. (4) coroborat cu art. 1 alin. (5) din Constituție – Finanțarea majorării capitalului social al Băncii de Investiții și Dezvoltare din componenta de împrumut a PNRR (art. 67 din Lege)

Art. 67 din Legea bugetului de stat pe anul 2026 autorizează Ministerul Finanțelor să majoreze capitalul social al Băncii de Investiții și Dezvoltare S.A. cu suma de 511 milioane lei, suma urmând a fi asigurată din bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Finanțelor, la o subdiviziune distinctă din titlul 61 – Proiecte cu finanțare din sumele aferente componentei de împrumut a PNRR.

Art. 148 alin. (4) din Constituție obligă Parlamentul, Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească să garanteze aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării la UE. Utilizarea componentei de împrumut din PNRR pentru majorarea capitalului social al BID ridică următoarele probleme constituționale:

(i) **Neconformitatea potențială cu condițiile Regulamentului (UE) 2021/241.** Regulamentul (UE) 2021/241 privind Mecanismul de Redresare și Reziliență prevede la art. 17 alin. (3) că proiectele vizate de PNRR trebuie să contribuie efectiv la tranziția verde sau digitală ori la o redresare economico-socială durabilă. Majorarea capitalului social al BID reprezintă o tranzacție financiară de capital, nu o investiție directă, și relevanța sa față de obiectivele PNRR trebuie demonstrată prin trasabilitatea utilizării ulterioare a capitalului.

(ii) **Riscul de rambursare.** Dacă utilizarea fondurilor PNRR pentru majorarea capitalului BID nu este conformă cu condițiile regulamentului european, România ar putea fi obligată să ramburseze sumele respective din bugetul național, agravând deficitul bugetar deja excesiv. Includerea acestei obligații de rambursare potențială în contextul unui buget cu deficit de 6,2% din PIB este profund irresponsabilă din perspectiva responsabilității fiscal-bugetare.

(iii) **Termenul imperativ de plată și riscurile aferente.** Art. 67 alin. (3) prevede că resursele financiare necesare se plătesc până la data de 30 iunie 2026. Această prevedere creează o obligație juridică fermă de plată, care, în cazul în care fondurile PNRR nu sunt disponibile la acel termen (din cauza întârzierilor în aprobarea tragerilor), va obliga statul să asigure finanțarea din alte surse, cu impact direct asupra deficitului.

(iv) **Lipsa transparenței privind utilizarea capitalului majorat.** Legea nu prevede mecanisme specifice de monitorizare și raportare către Parlament privind modul în care BID utilizează capitalul majorat din fonduri PNRR în scopuri conforme cu Regulamentul (UE) 2021/241. Absența unor mecanisme de control parlamentar adecvate contravine principiului transparenței finanțelor publice.

7. Încălcarea art. 61 alin. (1) coroborat cu art. 1 alin. (4), art. 124, art. 133 și art. 142 din Constituție – Mecanismul de control al executiei bugetare prin limite lunare de credite (art. 75 din Lege) și impactul său asupra independenței instituțiilor constituționale

Art. 75 din Lege prevede că ministrul finanțelor stabilește și aprobă lunar, pentru fiecare ordonator principal de credite finanțat integral de la bugetul de stat, limitele de credite de angajament și limitele de credite bugetare în cadrul cărora aceștia pot încheia angajamente legale și efectua plăți.

Această prevedere ridică probleme serioase de constituționalitate:

(i) **Încălcarea competenței exclusive a Parlamentului de a aproba bugetul (art. 138 și art. 61 alin. 1 din Constituție).** Prin votul Legii bugetului de stat, Parlamentul a alocat credite bugetare ordonatorilor principali de credite, determinând astfel politica bugetară a statului pentru anul 2026. Mecanismul limitelor lunare acordate de ministrul finanțelor permite Executivului să modifice, în practică, politica bugetară aprobată de Parlament, prin reducerea sau amânarea utilizării creditelor aprobate. Aceasta echivalează cu o delegare a competenței bugetare a Parlamentului către ministrul finanțelor.

(ii) **Impactul asupra independenței instituțiilor constituționale.** Printre ordonatorii principali de credite finanțați integral de la bugetul de stat se numără și instituții cu statut constituțional, a căror independență este garantată de Constituție: Curtea Constituțională [art. 142 alin. (1): "*Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției.*"]; Consiliul Superior al Magistraturii [art. 133 alin. (1): "*Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției.*"]; instanțele judecătorești [art. 124 alin. (3): "*Judecătorii sunt independenți și se supun numai legii.*"]; Ministerul Public. Posibilitatea ministrului finanțelor de a stabili lunar limitele de credite bugetare pentru aceste instituții constituie, prin ea însăși, un factor de presiune indirectă a Executivului asupra lor, incompatibil cu independența garantată constituțional.

(iii) **Caracterul excesiv al mecanismului și lipsa proporționalității.** Chiar dacă am accepta că un mecanism de control al execuției bugetare poate fi, în principiu, compatibil cu Constituția, mecanismul prevăzut de art. 75 este excesiv: limitele se stabilesc lunar, pentru toți ordonatorii principali de credite finanțați integral de la bugetul de stat, fără nicio prevedere care să garanteze că limitele lunare nu vor fi folosite ca instrument de presiune politică asupra instituțiilor cu statut constituțional. Proporționalitatea ar fi impus, cel puțin, excluderea explicită a acestor instituții din sfera de aplicare a mecanismului.

(iv) **Raportul cu separarea puterilor (art. 1 alin. 4 din Constituție).** Principiul separării și echilibrului puterilor impune existența unui sistem de frâne și contragreutăți care să împiedice abuzul de putere al oricăreia dintre puteri. Posibilitatea Executivului (ministrul finanțelor) de a controla lunar fluxul de fonduri către instituții chemate să controleze chiar Executivul, reamplasează raportul de forțe în favoarea Executivului, subminând echilibrul constituțional.

8. Încălcarea art. 73 alin. (3) lit. l) din Constituție – Modificarea prin lege ordinară a cotelor de distribuire a contribuției asiguratorii pentru muncă (art. 80 din Lege), în domeniu rezervat legii organice

Art. 73 alin. (3) lit. l) din Constituție prevede că prin lege organică se reglementează "*regimul general privind raporturile de muncă, syndicatele, patronatele și protecția socială*" Contribuția asiguratorie pentru muncă (CAM) și regimul său juridic, inclusiv modul de distribuire a sumelor colectate, se încadrează în materia protecției sociale reglementată de legea organică.

Art. 80 din Legea bugetului de stat pe anul 2026 stabilește următoarele cote de distribuire a CAM: Fondul de garantare pentru plata creanțelor salariale – 1%; Bugetul asigurărilor pentru șomaj – 17%; Sistemul de asigurare pentru accidente de muncă și boli profesionale – 2%; Fondul național unic de asigurări sociale de sănătate – 30%; Bugetul de stat – 50%.

Această prevedere ridică următoarele probleme de constituționalitate:

(i) **Încălcarea rezervei legii organice.** Stabilirea cotelor de distribuire a CAM prin lege ordinară (Legea bugetului de stat) modifică de facto regimul general al contribuției asiguratorii prevăzut în legi organice specifice (Codul Fiscal, Legea nr. 76/2002 privind asigurările pentru șomaj etc.). Această modificare implicită a legilor organice prin lege ordinară este inadmisibilă constituțional.

(ii) **Majorarea cotei alocate bugetului de stat la 50%.** Alocarea a 50% din CAM către bugetul de stat, în detrimentul fondurilor de asigurări sociale cu destinație specifică, transformă CAM dintr-o contribuție cu caracter de asigurare socială într-un impozit cu destinație bugetară generală. Aceasta contravine naturii juridice a contribuțiilor obligatorii, care presupune existența unui echivalent sau a unei prestații corespunzătoare pentru contribuabil. Or, o contribuție a cărei jumătate se duce la bugetul de stat fără o destinație socială specifică nu mai justifică calificarea juridică de „contribuție de asigurări sociale”, ci este, în realitate, un impozit.

(iii) **Impactul asupra fondurilor cu destinație socială.** Creșterea cotei alocate bugetului de stat în detrimentul fondurilor cu destinație socială poate crea dificultăți în asigurarea resurselor suficiente pentru plata șomajului, a despăgubirilor pentru accidente de muncă și a serviciilor de sănătate, afectând dreptul la muncă (art. 41 din Constituție), dreptul la ocrotirea sănătății (art. 34 din Constituție) și nivelul de trai (art. 47 din Constituție).

(iv) **Impactul asimetric asupra beneficiarilor asigurărilor sociale.** Reducerea cotei destinate fondurilor de asigurări sociale poate afecta în mod direct persoanele care beneficiază sau urmează să beneficieze de prestații sociale: șomeri, persoane victime ale accidentelor de muncă, pacienți asigurați de CNAS. Această afectare este însă indirectă, astfel încât evaluarea constituționalității sale față de drepturile menționate necesită o analiză aprofundată.

9. Încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție – Lipsa clarității, preciziei și previzibilității unor norme din cuprinsul Legii bugetului de stat pe anul 2026

Art. 1 alin. (5) din Constituția României prevede că *"Respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie."* În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a consacrat, ca o componentă fundamentală a principiului legalității, cerința ca norma juridică să fie formulată cu suficientă claritate, precizie și previzibilitate pentru a permite destinatarilor să prevadă consecințele comportamentelor proprii și ale autorităților și să se conformeze dispozițiilor legale. Aceste cerințe decurg și din art. 6 pct. 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, care impune accesibilitatea și previzibilitatea normelor juridice.

Legea bugetului de stat pe anul 2026 prezintă următoarele deficiențe de claritate și previzibilitate:

(i) Trimiteri normative în lanț la acte normative modificate.

Legea conține un număr impresionant de trimiteri la alte acte normative, adesea la acte normative recente sau care au suferit modificări multiple, ceea ce face ca identificarea normei aplicabile să fie extrem de dificilă.

(ii) Mecanisme de repartizare cu criterii neclare sau insuficient de precise.

Art. 8 alin. (2) lit. b) din Lege stabilește că pro rata pentru repartizarea fondurilor teatrelor, operelor și filarmonicilor se calculează ca raport între execuția fiecărei instituții solicitante la nivelul anului 2025 și cumulul execuției tuturor instituțiilor solicitante din 2025. Criteriul exclusiv al execuției anterioare poate perpetua inechitățile existente și nu permite instituțiilor care și-au diminuat temporar activitatea din motive obiective (lucrări de reabilitare, reorganizări etc.) să acceseze fonduri proporțional cu nevoile reale din 2026.

De asemenea, art. 7 alin. (3) prevede criterii de eligibilitate pentru diverse tipuri de unități administrativ-teritoriale care să beneficieze de sume de echilibrare a bugetelor locale, fără a defini

13

precis conceptele de "teritoriu necooperant", "potențial fiscal redus" sau "deținere de resurse insuficiente", ceea ce lasă un spațiu de interpretare imprevizibil pentru administrarea acestor fonduri.

(iii) Lipsa justificării unor limite numerice și plafoane specifice.

Legea stabilește un număr mare de plafoane numerice specifice (de exemplu, plafonul de 43.793 mii lei pentru fondul la dispoziția consiliului județean conform art. 6 alin. 6; plafonul de 285.000 mii lei/an pentru repartizarea la județe deficitare conform art. 6 alin. 3 lit. a)) fără a prezenta în expunerea de motive sau în notele de fundamentare metodologia sau fundamentarea tehnică a acestor limitări numerice. Absența fundamentării face imposibilă pentru destinatarii legii verificarea caracterului obiectiv al acestor determinări numerice.

(iv) Suprapunerea prevederilor din legea bugetului cu prevederile legilor sectoriale.

Legea bugetului de stat reglementează în cuprinsul său și aspecte care țin în mod normal de legile sectoriale (sănătate, educație, infrastructură, administrație publică). Aceasta creează suprapuneri normative și potențiale antinomii juridice, care necesită interpretare pentru a fi rezolvate și care reduc previzibilitatea sistemului normativ.

(v) Impactul deficiențelor de calitate a legii asupra destinatarilor.

Destinatarii principali ai Legii bugetului de stat sunt ordonatorii principali și secundari de credite, unitățile administrativ-teritoriale și contribuabilii. Deficiențele de claritate și previzibilitate ale normei bugetare produc consecințe negative concrete: incertitudine privind modul de utilizare a fondurilor alocate, interpretare neunitară de către diferite autorități, con testații administrative și jurisdicționale și, nu în ultimul rând, încălcarea principiului egalității prin tratamentul diferit al unor situații similare din cauza ambiguității normelor aplicabile.

10. Încălcarea art. 61 alin. (1) coroborat cu art. 138 din Constituție – Delegarea excesivă către Executiv a competenței de redistribuire a fondurilor publice aprobate de Parlament

Art. 61 alin. (1) din Constituție consacră Parlamentul ca unică autoritate legiuitoare. Art. 138 din Constituție prevede dreptul exclusiv al Parlamentului de a aproba bugetul de stat. Prin votul Legii bugetului de stat, Parlamentul stabilește alocările bugetare către fiecare ordonator principal de credite și aprobarea modificării acestor alocări pe parcursul anului ar trebui să revină tot Parlamentului, prin procedura rectificării bugetare.

Legea bugetului de stat pe anul 2026 conține un număr semnificativ de autorizări prin care Guvernul sau ministrul finanțelor este abilitat să efectueze redistribuiri majore de credite bugetare pe parcursul anului, fără o rectificare bugetară:

(i) Art. 21 din Lege autorizează Ministerul Finanțelor să introducă modificări în structura bugetului de stat, cu aprobarea Guvernului, inclusiv să efectueze redistribuiri de credite între ordonatorii principali de credite. Aceasta reprezintă o delegare a competenței bugetare a Parlamentului către Guvern;

(ii) Art. 31 alin. (7) conține o autorizare de alocare din Fondul de rezervă exclusiv pentru Ministerul Dezvoltării pentru programe specifice nominalizate, creând o favorizare bugetară fără transparență;

(iii) Art. 59 și art. 72 cuprind mecanisme de virare între ordonatorii principali de credite care pot modifica substanțial structura alocărilor aprobate de Parlament.

Aceste mecanisme de redistribuire, cumulate, permit Executivului să modifice în cursul anului prioritățile bugetare stabilite de Parlament printr-o procedură incomplet transparentă și lipsită de controlul parlamentar adecvat. Riscul este că bugetul efectiv executat la sfârșitul anului

2026 să difere semnificativ de bugetul aprobat de Parlament, fără ca Parlamentul să fi aprobat aceste diferențe. Aceasta constituie o încălcare a rolului constituțional al Parlamentului ca for al aprobării bugetului de stat.

11. Încălcarea art. 47 alin. (1) coroborat cu art. 34 din Constituție – Insuficiența fondurilor alocate domeniilor sănătății și asistenței sociale, în contrast cu obligațiile constituționale ale statului social

Art. 47 alin. (1) din Constituție prevede că "Statul este obligat să ia măsuri de dezvoltare economică și de protecție socială, de natură să asigure cetățenilor un nivel de trai decent.", iar art. 34 alin. (1) prevede că "Dreptul la ocrotirea sănătății este garantat." Aceste dispoziții impun statului obligații pozitive de a alocă resursele bugetare necesare pentru asigurarea nivelului minim de protecție socială și ocrotire a sănătății, în acord cu posibilitățile reale ale bugetului.

Alocările bugetare pentru sănătate în Legea bugetului de stat pe anul 2026 mențin cheltuielile publice de sănătate la circa 4,5-5% din PIB, semnificativ sub media europeană (EU-27: aproximativ 8% din PIB). Această proporție, menținută de-a lungul mai multor ani bugetari, creează o subfinanțare structurală a sistemului sanitar, cu consecințe directe asupra dreptului garantat de art. 34 din Constituție. Deși Curtea Constituțională nu poate stabili un nivel precis al alocării bugetare pentru sănătate, ea este chemată să constate că menținerea subfinanțării cronice în condițiile unui deficit bugetar excesiv, fără un plan credibil de redresare, constituie o încălcare a obligației pozitive a statului de a lua măsuri de natură să asigure exercițiul efectiv al dreptului la ocrotirea sănătății.

De asemenea, alocarea a 50% din CAM către bugetul de stat, în detrimentul Fondului Național Unic de Asigurări Sociale de Sănătate, reduce resursele disponibile pentru asigurarea medicală a persoanelor asigurate, afectând calitatea și accesibilitatea serviciilor de sănătate, cu consecințe directe asupra dreptului garantat de art. 34 din Constituție.

Sub aspectul asistenței sociale, alocările pentru beneficii sociale și măsuri de combatere a sărăciei nu țin pasul cu inflația estimată de 6,5% și cu creșterea costului vieții, ceea ce determină o scădere reală a puterii de cumpărare a beneficiarilor de ajutor social și o reducere a nivelului real de protecție socială, contrar obligației statului social prevăzute de art. 1 alin. (3) coroborat cu art. 47 alin. (1) din Constituție.

12. Încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție coroborat cu art. 31 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă – Insuficiența notei de fundamentare și a raportului privind impactul socioeconomic al Legii bugetului de stat pe anul 2026

Art. 1 alin. (5) din Constituție impune ca normele juridice să fie clare, precise și previzibile. Această cerință se aplică nu numai conținutului normei, ci și procesului de elaborare a acesteia: o lege adoptată fără o fundamentare adecvată a măsurilor pe care le introduce nu răspunde exigențelor de calitate a legiferării impuse de principiul statului de drept.

Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, la art. 31, prevede că instrumentul de prezentare și motivare a proiectelor de lege (nota de fundamentare) trebuie să conțină o analiză a impactului socioeconomic al măsurilor propuse, o evaluare a costurilor și beneficiilor, și o justificare a oportunității intervenției legislative. Aceste cerințe sunt cu atât mai stringente în cazul Legii bugetului de stat, care introduce măsuri cu impact direct asupra veniturilor și cheltuielilor tuturor instituțiilor publice și afectează drepturile economice și sociale ale tuturor cetățenilor.

Nota de fundamentare a Legii bugetului de stat pe anul 2026 prezintă următoarele deficiențe majore:

14

(i) **Lipsa analizei de impact a măsurilor de consolidare fiscală.** Nota de fundamentare descrie obiectivele macroeconomice și parametrii bugetari, dar nu conține o analiză a impactului măsurilor specifice de consolidare fiscală incluse în lege (de exemplu, alocarea a 50% din CAM către bugetul de stat, restricționările privind execuția bugetară prin limite lunare de credite, modificarea mecanismului de distribuire a impozitului pe venit la nivel local). Fără această analiză, Parlamentul și publicul larg nu pot aprecia consecințele reale ale acestor măsuri.

(ii) **Lipsa justificării amendamentelor majore admise.** Amendamentele admise care au modificat substanțial Legea — în special amendamentul la art. 7 alin. (2) privind mecanismul CGMB și amendamentul la art. 7 alin. (8) privind alocarea către Sectorul 4 — nu sunt însoțite de o justificare de substanță care să explice: de ce s-a adoptat acel mecanism specific, care sunt avantajele sale față de alternativele posibile, și care este impactul său financiar asupra celorlalte unități administrativ-teritoriale implicate. Absența oricărei justificări exprese face ca aceste amendamente să pară motivate de considerente politice de moment, nu de o analiză legislativă serioasă.

(iii) **Lipsa scenariilor alternative și a analizei vulnerabilității.** Nota de fundamentare prezintă un singur scenariu macroeconomic (cel de bază), fără a analiza scenariile alternative (de exemplu, ce se întâmplă dacă creșterea economică este mai mică decât 1%, sau dacă inflația depășește 6,5%) și fără a identifica riscurile bugetare și măsurile de atenuare a acestora. O lege ce reglementează cheltuieli de 527 miliarde lei nu poate fi adoptată fără o analiză a vulnerabilității la riscuri macroeconomice.

(iv) **Conformitatea cu principiile Legii nr. 24/2000.** Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, la art. 7, prevede că *"proiectele de acte normative trebuie să fie fundamentate științific, în concordanță cu principiile generale ale dreptului și în corelarea necesară cu ansamblul reglementărilor din domeniul respectiv."* Insuficiența notării de fundamentare contravine acestei cerințe legale, iar în măsura în care Legea nr. 24/2000 concretizează exigențele de calitate a legiferării impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, încălcarea sa constituie și o încălcare indirectă a normei constituționale.

13. Încălcarea art. 44 alin. (1) și (2) din Constituție coroborat cu art. 1 din Protocolul nr. 1 la CEDO – Impactul deficitului bugetar excesiv și al inflației de 6,5% asupra dreptului de proprietate al contribuabililor și al pensionarilor

Art. 44 alin. (1) din Constituția României prevede că *"Dreptul de proprietate, precum și creanțele asupra statului, sunt garantate. Conținutul și limitele acestor drepturi sunt stabilite de lege."* Art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, care potrivit art. 20 din Constituție se aplică cu prioritate față de legea internă, prevede că *"orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional."*

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a consacrat, în jurisprudența sa privind art. 1 din Protocolul nr. 1, că dreptul la respectarea bunurilor include nu numai dreptul de proprietate în sens strict, ci și creanțele și așteptările legitime cu valoare patrimonială. CEDO a statuat în mod constant că contribuțiile la fondurile de pensii și la fondurile de asigurări sociale creează drepturi de natură patrimonială protejate de art. 1 din Protocolul nr. 1.

Legea bugetului de stat pe anul 2026 aduce atingere dreptului de proprietate al contribuabililor din următoarele perspective:

(i) **Impactul inflației de 6,5% asupra creanțelor față de stat.** Legea bugetului de stat stabilește o rată a inflației estimate de 6,5% pentru anul 2026. În condițiile în care numeroase categorii de creanțe față de stat (prestații sociale, pensii din sectorul public, salarii bugetare) sunt indexate

incomplet sau neindexate raportat la această rată a inflației, puterea lor de cumpărare scade în termeni reali, ceea ce echivalează cu o diminuare a valorii economice a acestor creanțe. Această diminuare poate constitui o interferență cu dreptul de proprietate în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 la CEDO, dacă nu este justificată de un interes public legitim și nu respectă echilibrul just ("fair balance") dintre interesul general și cel individual.

(ii) **Impactul deficitului excesiv asupra generațiilor viitoare.** Un deficit bugetar de 6,2% din PIB înseamnă că statul se împrumută în prezent și va trebui să ramburseze aceste împrumuturi în viitor, prin impozite și taxe mai mari sau prin reduceri de cheltuieli publice. Generația actuală de contribuabili transferă practic o povară financiară generațiilor viitoare, fără acordul lor. Această dimensiune inter-generațională a deficitului bugetar excesiv ridică naște probleme de echitate constituțională și de respectare a dreptului de proprietate al generațiilor viitoare, în concordanță cu principiul dezvoltării durabile prevăzut de art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție.

(iii) **Modificarea cotei CAM și impactul asupra drepturilor de asigurări sociale.** Contribuțiile asiguratorii pentru muncă plătite de angajatori creează, în perspectiva jurisprudenței CEDO, drepturi cu valoare patrimonială pentru angajați, în măsura în care acestea finanțează prestații sociale concrete (indemnizații de șomaj, prestații pentru accidente de muncă, servicii medicale). Redirecționarea a 50% din CAM către bugetul de stat în detrimentul fondurilor cu destinație specifică poate afecta capacitatea acestor fonduri de a onora drepturile asiguraților, diminuând valoarea economică a creanțelor lor față de sistemul de asigurări sociale.

14. Încălcarea art. 120 alin. (1) coroborat cu art. 121 și art. 122 din Constituție – Diminuarea autonomiei financiare locale prin mecanismele de alocare și de control prevăzute de Lege

Art. 120 alin. (1) din Constituție consacră că administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile decentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice. Art. 121 prevede că autoritățile administrației publice locale dispun de autonomie administrativă și financiară, în condițiile legii. Această autonomie financiară locală presupune ca unitățile administrativ-teritoriale să beneficieze de resurse financiare suficiente și să le poată gestiona liber, cu excepția restricțiilor prevăzute expres de lege.

Legea bugetului de stat pe anul 2026 aduce atingere autonomiei financiare locale din următoarele perspective:

(i) **Insuficiența sumelor defalcate din TVA pentru unitățile administrativ-teritoriale.** Art. 4 din Lege alocă 28.828,4 milioane lei sume defalcate din TVA către bugetele locale (incluzând amendamentele admise). Această sumă reprezintă aproximativ 1,4% din PIB, un nivel insuficient pentru acoperirea cheltuielilor mandatate prin legile de descentralizare către unitățile administrativ-teritoriale. Discrepanța dintre cheltuielile mandatate și resursele alocate forțează unitățile administrativ-teritoriale fie să reducă serviciile publice locale, fie să contracteze împrumuturi pentru acoperirea diferenței, ambele opțiuni afectând autonomia locală.

(ii) **Mecanismul de echilibrare a bugetelor locale prin sume defalcate — criterii netransparente.** Art. 6 alin. (3) din Lege prevăd ce sume sunt alocate pentru echilibrarea bugetelor locale, inclusiv mecanismul de repartizare pentru județele deficitare. Criteriile de calificare ca „județ deficitar” și mecanismul de calcul al sumelor de echilibrare nu sunt suficient de transparente pentru a garanta o distribuție obiectivă și echitabilă a fondurilor de echilibrare, ceea ce încalcă principiul autonomiei locale și al descentralizării.

(iii) **Limitele lunare de credite bugetare pentru instituțiile publice locale finanțate de la bugetul de stat.** Mecanismul limitelor lunare de credite bugetare prevăzut de art. 75 din Lege, chiar dacă se aplică formal ordonatorilor principali de credite finanțați integral de la bugetul de stat (care sunt în principal ministere), are efect de undă și asupra autorităților locale în măsura în care acestea depind de transferuri de la bugetul central. Un mecanism prin care Ministerul

15

Finanțelor controlează lunar fluxul de fonduri către toate instituțiile publice este incompatibil cu principiul autonomiei locale.

(iv) **Absența unor mecanisme de consultare a autorităților locale în procesul bugetar.** Principiul autonomiei locale implică nu numai drepturi financiare, ci și dreptul de a fi consultat în problemele care afectează resursele și competențele locale. Procedura parlamentară de 7 zile nu a permis nicio consultare reală a autorităților locale și a asociațiilor lor reprezentative, încălcând obligațiile asumate de România prin ratificarea Cartei Europene a Autonomiei Locale (Legea nr. 199/1997), care prevede la art. 9 dreptul comunităților locale la resurse proprii suficiente și la consultare în materia resurselor financiare.

15. Încălcarea art. 53 din Constituție – Restrângerile aduse exercitiului drepturilor economice și sociale ale cetățenilor prin dispoziții bugetare nu îndeplinesc condițiile constituționale de proporționalitate

Art. 53 alin. (1) din Constituția României prevede că "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 moralității 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." Art. 53 alin. (2) prevede că "Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății." Aceste dispoziții constituționale stabilesc condiții cumulative pe care orice restrângere a exercitiului drepturilor fundamentale trebuie să le îndeplinească: să fie prevăzută de lege, să fie necesară într-o societate democratică, să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie nediscriminatorie și să nu atingă existența dreptului sau libertății.

Legea bugetului de stat pe anul 2026 conține mai multe dispoziții care restricționează exercitiul unor drepturi economice și sociale fundamentale, fără a îndeplini condițiile impuse de art. 53 din Constituție:

(i) **Restricționările privind accesul la servicii medicale.** Alocarea a 50% din CAM către bugetul de stat în detrimentul FNUASS reduce resursele pentru finanțarea serviciilor medicale decontate de Casa Națională de Asigurări de Sănătate (art. 80 din Lege). Aceasta poate conduce, în practică, la refuzul decontării unor servicii medicale sau la reducerea plafonului de decontare, afectând dreptul la ocrotirea sănătății prevăzut de art. 34 din Constituție. Proporționalitatea acestei restricționări nu este justificată în nota de fundamentare, în care nu se analizează impactul specific al modificării cotelor CAM asupra capacității FNUASS de a acoperi cheltuielile cu servicii medicale.

(ii) **Restricționările privind drepturile angajaților la protecție în caz de șomaj.** Alocarea unei cote de numai 17% din CAM către Bugetul asigurărilor pentru șomaj, în condițiile în care numărul de șomeri estimat este de 265.000 de persoane, ridică riscuri privind suficiența fondurilor pentru plata indemnizațiilor de șomaj. Dreptul la protecție în caz de șomaj, prevăzut de art. 41 alin. (3) din Constituție, impune statului să asigure resursele suficiente pentru plățile de șomaj. O reducere implicită a acestor resurse prin realocarea fondurilor CAM nu îndeplinește condiția proporționalității prevăzute de art. 53 din Constituție.

(iii) **Impactul inflației de 6,5% asupra prestațiilor sociale neindexate.** În condițiile în care Legea bugetului de stat estimează o inflație de 6,5%, orice prestație socială care nu este indexată cu cel puțin această rată suferă o depreciere reală a valorii sale. Dreptul la un nivel de trai decent, prevăzut de art. 47 alin. (1) din Constituție, impune statului obligația pozitivă de a asigura că prestațiile sociale își mențin valoarea reală. Bugetul care nu asigură indexarea completă a

prestațiilor sociale cu rata inflației creează o restrângere a exercițiului dreptului prevăzut de art. 47 alin. (1), fără justificarea proporționalității impuse de art. 53 alin. (2) din Constituție.

16. Încălcarea principiului continuității legislative și al stabilității raporturilor juridice – Modificarea frecvență și imprevizibilă a mecanismelor de alocare bugetară la nivelul Municipiului București

Principiul continuității legislative, derivat din principiul statului de drept (art. 1 alin. 3 din Constituție) și din principiul securității juridice (art. 1 alin. 5 din Constituție), impune că normele juridice cu impact major asupra administrării fondurilor publice trebuie să se caracterizeze prin stabilitate și previzibilitate. Modificarea frecvență a normelor privind distribuția fondurilor publice locale creează dificultăți majore în planificarea bugetară a unităților administrativ-teritoriale.

Mecanismul de repartizare a impozitului pe venit la nivelul Municipiului București a făcut obiectul unor modificări succesive și frecvente, inclusiv prin OUG nr. 89/2025, OUG nr. 61/2022, și acum prin amendamentele admise la Legea bugetului de stat pe anul 2026. Această instabilitate normativă reflectă o practică de reglementare nesistematică și reactivă, care contravine principiului stabilității raporturilor juridice.

Din perspectiva constituțională, instabilitatea normativă privind mecanismele de alocare bugetară locală are următoarele consecințe:

(i) **Imposibilitatea planificării bugetare a unităților administrativ-teritoriale.** Administrația publică locală nu poate planifica în mod rezonabil cheltuielile publice dacă mecanismul de alocare a impozitului pe venit se modifică de la an la an, uncori chiar în cursul anului. Aceasta afectează calitatea serviciilor publice locale și autonomia financiară locală garantată de art. 120 alin. (1) din Constituție.

(ii) **Impactul asupra credibilității instituționale a administrației publice locale.** Instabilitatea normativă în materie de alocare a fondurilor publice locale afectează credibilitatea autorităților locale față de creditori, parteneri și cetățeni, limitând capacitatea acestora de a încheia angajamente financiare pe termen mediu și lung.

(iii) **Încălcarea așteptărilor legitime ale unităților administrativ-teritoriale.** Autoritățile locale își elaborează bugetele proprii pe baza resurselor anticipate din cotele defalcate din impozitele de stat. Modificarea frecvență și imprevizibilă a acestor cote contravine principiului protecției așteptărilor legitime, derivat din principiul securității juridice consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție.

17. Încălcarea art. 56 alin. (2) din Constituție – Sistemul fiscal instituit de Legea bugetului de stat nu respecta principiul așezării juste a sarcinilor fiscale

Art. 56 alin. (1) din Constituția României prevede că "Cetățenii au obligația să contribuie, prin impozite și prin taxe, la cheltuielile publice.", iar alin. (2) prevede că "Sistemul legal de impunere trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale."

Principiul așezării juste a sarcinilor fiscale, consacrat de art. 56 alin. (2) din Constituție, presupune nu numai echitatea în repartizarea sarcinilor fiscale între contribuabili în momentul adoptării legii, ci și compatibilitatea bugetului cu obligațiile fiscale viitoare pe care aceasta le generează prin intermediul datoriei publice. Un deficit bugetar de 6,2% din PIB într-un singur an contribuie la creșterea datoriei publice, care va trebui rambursată prin impozite și taxe viitoare. Prin urmare, generația actuală de contribuabili, prin intermediul deficitului bugetar, transferă o sarcină fiscală către generațiile viitoare, fără acordul lor.

16

Această perspectivă inter-generațională a principiului așezării juste a sarcinilor fiscale a fost recunoscută în doctrina constituțională contemporană ca o componentă esențială a responsabilității fiscale. Menținerea unui deficit bugetar excesiv an de an, fără un plan de ajustare credibil, creează o distribuție inter-generațională injustă a sarcinilor fiscale, incompatibilă cu principiul constituțional al așezării juste prevăzut de art. 56 alin. (2) din Constituție.

Împreună cu creșterea datoriei publice la 61,8% din PIB estimat pentru finele anului 2026, sarcina fiscală generată de deficitul bugetar acumulat devine o povară substanțială pentru generațiile viitoare, care nu au participat la procesul democratic de adoptare a acestui buget. Aceasta ridică probleme fundamentale de echitate constituțională inter-generațională, care trebuie avută în vedere de Curtea Constituțională în analiza conformității Legii bugetului de stat pe anul 2026 cu art. 56 alin. (2) din Constituție.

18. Încălcarea art. 32 alin. (1) și (4) din Constituție – Insuficiența fondurilor alocate educației raportat la obligația constituțională de finanțare a învățământului de stat

Art. 32 alin. (1) din Constituția României prevede că *"Dreptul la învățătură este asigurat prin învățământul general obligatoriu, prin învățământul liceal și prin cel profesional, prin învățământul superior, precum și prin alte forme de instrucție și de perfecționare."* Art. 32 alin. (4) prevede că *"Ministerul Educației Naționale este autoritatea centrală a statului care coordonează conducerea sistemului de învățământ și este răspunzătoare de politica educațională a statului."*

Legea nr. 1/2011 a educației naționale, la art. 8 alin. (1), în vigoare până la înlocuirea sa cu Legea educației nr. 198/2023, și ulterior Legea nr. 198/2023 la art. 11, prevedeau că finanțarea educației naționale publice trebuie să fie de cel puțin 6% din produsul intern brut. Această țintă a fost prevăzută și în programele de guvernare succesive ale României și în documentele PNRR asumate față de Comisia Europeană.

Legea bugetului de stat pe anul 2026 alocă educației fonduri care se situează sub pragul de 6% din PIB prevăzut de Legea educației. Această subfinanțare cronică a sistemului de educație are consecințe directe și măsurabile:

(i) **Insuficiența fondurilor pentru plata salariilor personalului didactic.** Deficitul de personal didactic calificat, amplificat de salarizarea insuficientă, conduce la creșterea numărului de posturi neocupate și la utilizarea de suplinitori necalificați, afectând calitatea educației și, implicit, dreptul la educație de calitate garantat de art. 32 din Constituție.

(ii) **Insuficiența fondurilor pentru investiții în infrastructura școlară.** Numărul de unități școlare în România cu deficiențe structurale grave (inclusiv școli fără autorizare sanitară, fără racord la apă curentă sau fără canalizare) reflectă consecințele subfinanțării cronice a infrastructurii școlare. Dreptul la educație într-un mediu sigur și adecvat este o componentă a dreptului la educație garantat de art. 32 din Constituție.

(iii) **Abandonul școlar și inegalitățile educaționale.** România înregistrează cele mai ridicate rate ale abandonului școlar din Uniunea Europeană, o situație care este direct corelată cu subfinanțarea cronică a sistemului de educație. Lipsa fondurilor pentru programe de sprijin educațional (burse, transport, masă caldă), în condițiile unei inflații de 6,5% care erodează puterea de cumpărare a familiilor vulnerabile, amplifică riscul de abandon școlar și de perpetuare a inegalităților sociale.

Subliniem că, prin raportare la ținta de 6% din PIB pentru educație, nerespectarea ei prin Legea bugetului de stat constituie o încălcare a art. 32 alin. (1) din Constituție, în măsura în care nivelul subfinanțării afectează exercițiul efectiv al dreptului la educație de calitate.

19. Încălcarea art. 137 alin. (1) coroborat cu art. 138 alin. (1) din Constituție – Multiplicarea fondurilor bugetare extrabugetar și a veniturilor proprii în detrimentul principiului unității și universalității bugetare

Art. 138 alin. (1) din Constituția României prevede că *"Bugetul public național cuprinde bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele locale ale comunelor, orașelor, municipiilor, județelor și Municipiului București."* Principiile bugetare fundamentale ale unității, universalității și transparenței, prevăzute de Legea nr. 500/2002, impun că întreaga activitate financiară a statului să fie reflectată în documentele bugetare supuse aprobării Parlamentului.

Legea bugetului de stat pe anul 2026 autorizează și consfințește existența unor categorii de cheltuieli și venituri publice care funcționează în afara cadrului bugetar propriu-zis aprobat de Parlament:

(i) Activitățile finanțate integral din venituri proprii. Legea bugetului de stat include un buget separat pentru activitățile finanțate integral din venituri proprii ale instituțiilor publice, un buget al creditelor externe și un buget al fondurilor externe nerambursabile. Aceste bugete suplimentare funcționează după reguli proprii, mai puțin supuse controlului parlamentar direct, ceea ce diluează principiul unității bugetare.

(ii) Fondurile extrabugetare și transferurile intra-sectoriale. Existența unor fonduri speciale și a unor mecanisme de transfer care ocolesc procedura bugetară ordinară reduce transparența fiscală și limitează capacitatea Parlamentului de a controla în mod efectiv întreaga activitate financiară a statului. Această fragmentare a bugetului public contravine principiului unității bugetare și, prin extensie, rolului constituțional al Parlamentului de a controla în mod exclusiv alocarea resurselor publice.

(iii) Implicații pentru transparența fiscală și principiul legalității. Un buget care nu reflectă în mod unitar și comprehensiv toate resursele și cheltuielile publice încalcă atât principiul transparenței (consacrat de Legea nr. 500/2002 ca principiu bugetar fundamental) cât și principiul unității bugetare, care este o exigență implicită a art. 138 din Constituție. Câteodată subliniem că fragmentarea activității financiare a statului în multiple bucăți cu grade diferite de control parlamentar este incompatibilă cu viziunea constituțională a unui buget public național unitar.

IV. CONCLUZII

Pe cale de consecință, vă solicităm să constatați neconstituționalitatea Legii bugetului de stat pe anul 2026 (PL-x nr. 184/2026- L146/2026), în ansamblul său, precum și a articolelor menționate în cuprinsul obiecției de neconstituționalitate.

**Tabel de susținători pentru sesizarea de neconstituționalitate referitoare la
Legea bugetului de stat pe anul 2026 (L146/2026; Pl-x184/2026)**

Nr.	Numele și prenumele	Grupul parlamentar	Semnătura
1.	PEIU PETRIȘOR	AUR	
2.	Petre Gheorghe Căpă	AUR	
3.	CRISTIAN VĂNĂ	AUR	
4.	CHEITIF COSTACHE	AUR	
5.	IACOB C. OLARIAN	A.U.R.	
6.	FIROS EUGEN-PRISTIAN	AUR	
7.	Ilyan Gheorghe	AUR	
8.	STELIA NICULESCU	AUR	
9.	PAUCEAN-FERNANDES LUMINIȚA	AUR	
10.	Sandy M. Ionuț	AUR	
11.	Boarcari Doniuc	AUR	
12.	ROMAN MARIUS-VALENTIN	AUR	

**Tabel de susținători pentru sesizarea de neconstituționalitate referitoare la
Legea bugetului de stat pe anul 2026 (L146/2026; PI-x184/2026)**

Nr.	Numele și prenumele	Grupul parlamentar	Semnătura A
13	DUMITRESCU CRISTINA	AUR	
14	CONSTANTINESCU ROALCA	AUR	
15	Parasca Teofil	AUR	
16	Andrei Dîrlău	AUR	
17	VASILE MARIANA	AUR	
18	Spau Dumitru	AUR	
19	POTEȘA VASILIŢA	AUR	
20	VLAHU NICOLAE	AUR	
21	STOICA CIPRIAN - TITI	A.U.R.	
22	Moescu Laurentiu	AUR	
23	Lavric Sorin	AUR	
24	Moescu Virginia	AUR	

FW: Sesizare legea bugetului 2026

From: Secretariat SG <secretariat.sg@senat.ro>
To: "grefier.sef@ccr.ro" <grefier.sef@ccr.ro>, "registratura.jurisdictionala@ccr.ro" <registratura.jurisdictionala@ccr.ro>

Sat, 03/21/2026 03:36
PM

Attachments: SG XXXV1305 la sesizarea XXXV1303.pdf (31 KB), xxxv_1303 din 21.03.2026 Sesizare neconstitutionalitate Legea bugetului de stat 2026.pdf (2 MB)

Buna ziua

Va transmitem alaturat Sesizarea de neconstitutionalitate a Legii bugetului de stat pe anul 2026 (L 146/2026; PL-x nr. 184/2026), depusa la cabinetul Secretarului general in data de 21 martie 2026. Facem mentiunea ca sesizarea in original v-a fi comunicata Curtii Constitutionale luni, 23 martie 2026.

De la: ScanSG@senat.ro <ScanSG@senat.ro>

Trimis: sâmbătă, 21 martie 2026 15:26

Către: Secretariat SG; Cristina Ionescu

Subiect: SG XXXV1305 la sesizarea XXXV1303

Vă rugăm să deschideți documentul atașat. A fost scanat și trimis cu un dispozitiv multifuncțional Xerox.

Tip fișier atașat: pdf, Pagini multiple

Locație dispozitiv multifuncțional: Secretar General

Nume dispozitiv: Xerox AltaLink C8145 (9F:8B:5D)

Pentru informații suplimentare despre produsele și soluțiile Xerox, vizitați <http://www.xerox.com>