DECIZIA nr.973
din 7 octombrie 2026

asupra cererii de soluţionare a conflictului juridic de natură constituţională dintre Guvernul României, pe de o parte, şi Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de altă parte

Nepublicată

Elena-Simina Tănăsescu	- preşedinte
Asztalos Csaba-Ferenc	- judecător
Mihai Busuioc	- judecător
Mihaela Ciochină	- judecător
Cristian Deliorga	- judecător
Dacian-Cosmin Dragoş	- judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	- judecător
Laura-Iuliana Scântei	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Ioana-Marilena Chiorean	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află examinarea cererii de soluţionare a conflictului juridic de natură constituţională dintre Guvernul României, pe de o parte, şi Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de altă parte, cerere formulată de prim-ministrul Guvernului României, domnul Ilie Gavril Bolojan.

2. Cererea a fost formulată în temeiul art.146 lit.e) din Constituţie, precum şi al art.11 alin.(1) lit.A.e) şi al art.34 din Legea nr.47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale, a fost înregistrată la Curtea Constituţională cu nr.11792 din 2 iulie 2026 şi constituie obiectul Dosarului nr.4501E/2026.

3. Dezbaterile au avut loc în şedinţa publică din data de 16 iulie 2026, în prezenţa doamnei Cristina Trăilă, secretar general adjunct al Guvernului, a doamnei Silvia Cristina Găju, șef serviciu în cadrul Guvernului, și al doamnelor Andreea-Maria Carpen-Mihalcea, magistrat-asistent șef, și Pompilia Grigoraș, magistrat-asistent, în cadrul Înaltei Curți de Casație și Justiție.

4. Dezbaterile au fost consemnate în încheierea de şedinţă de la acea dată, când Curtea, având în vedere cererea de amânare, a amânat pronunţarea pentru data de 23 septembrie 2026, apoi pentru data de 30 septembrie 2026 şi, ulterior, pentru data de 7 octombrie 2026, când a pronunţat prezenta decizie.

CURTEA,

având în vedere actele şi lucrările dosarului, constată următoarele:

5. Cu Adresa nr.5/8078 din 2 iulie 2026, prim-ministrul Guvernului a sesizat Curtea Constituţională cu cererea de soluţionare a conflictului juridic de natură constituţională dintre Guvernul României, pe de o parte, şi Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de altă parte, conflict generat de demersul judiciar al Înaltei Curți de Casație și Justiție împotriva Guvernului României și Ministerului Finanțelor, cu depășirea limitelor constituționale ale prerogativelor autorității judecătorești prevăzute la art.124 și 126 din Constituție și cu nesocotirea rolului constituțional al Guvernului.

6. Prin cererea formulată, se arată cu titlu prealabil că, prin acțiunea introductivă de instanță, astfel cum a fost modificată, înregistrată pe rolul Curții de Apel București – Secția a X-a de contencios administrativ și fiscal și pentru achiziții publice, la data de 30 martie 2026, cu nr.1844/2/2026, reclamanta Înalta Curte de Casație și Justiție a chemat în judecată pe pârâții Guvernul României și Ministerul Finanțelor, solicitând instanței sesizate ca, prin hotărârea pe care o va pronunța, să dispună, în esență, obligarea pârâților la emiterea actelor administrative și efectuarea tuturor demersurilor bugetare necesare pentru includerea/alocarea integrală a sumelor solicitate, necesare achitării drepturilor salariale restante prevăzute în titluri executorii, scadente în anul 2026, inclusiv prin rectificare bugetară, dacă este cazul, precum și stabilirea unei amenzi. Analizând cererea, instanța de judecată a admis acțiunea, iar, la momentul sesizării Curții Constituționale, cauza se află în faza procesuală a recursului, în fața Înaltei Curți de Casație și Justiție.

7. Cu privire la admisibilitatea conflictului juridic de natură constituțională, se susține că, având în vedere cadrul normativ al admisibilității cererilor de soluționare a conflictelor juridice de natură

constituțională care este configurat de art.146 lit.e) din Constituție și de art.34 – 36 din Legea nr.47/1992, instanța de contencios constituțional a dezvoltat, prin jurisprudența sa, un set de condiții cumulative pe care orice sesizare trebuie să le îndeplinească pentru a fi declarată admisibilă, cristalizate în mod sistematic în Decizia nr.108 din 5 martie 2014. Astfel, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale (Deciziile nr.53 din 28 ianuarie 2005, nr.270 din 10 martie 2008, nr.1.560 din 18 noiembrie 2009 și nr.1.431 din 3 noiembrie 2010), pentru a exista un asemenea conflict trebuie îndeplinite cinci condiții cumulative, și anume: conflictul să fie juridic; conflictul să fie de natură constituțională; conflictul să fie între autoritățile publice de la titlul III din Constituție; conflictul să fi generat un blocaj instituțional; conflictul să fie efectiv.

8. Doctrina în materie (a se vedea, în acest sens I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 867) a relevat că un conflict juridic de natură constituțională „privește «competențele» sau «atribuțiile» autorităților publice; aceste «competențe» sau «atribuții» pentru a fi de «natură constituțională» trebuie să derive din Legea fundamentală, nu exclusiv dintr-un act normativ subsecvent Constituției". Totodată, s-a arătat că „art.146 lit.e) din Constituție nu privește orice conflict, probabil și posibil, între autoritățile publice, ci numai conflictul juridic, deci nu și pe cel politic, și bineînțeles numai conflictul care să privească competențe constituționale" (a se vedea, în acest sens, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României, Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1.405).

9. Prima condiție impune ca litigiul să nu se reducă la o divergență de natură politică sau la simple declarații și judecăți de valoare ale titularilor unor demnități publice cu privire la activitatea altor autorități. În cauza de față, această condiție este îndeplinită fără echivoc. Prin demersul său în fața instanțelor judecătorești, Înalta Curte de Casație și Justiție și-a depășit atribuția constituțională prevăzută de art.124 alin.(1) din Legea fundamentală, aceea de a înfăptui justiția *„în numele legii"*.

10. Sub aspectul titularului dreptului de a sesiza Curtea Constituțională cu soluționarea unui conflict juridic de natură constituțională, prim-ministrul Guvernului este titular al acestui drept, conform art.146 lit.e) din Constituție. În consecință, condiția de admisibilitate referitoare la titularul cererii este îndeplinită.

11. Sub aspectul autorităților care ar putea fi implicate într-un conflict juridic de natură constituțională, se arată că, în acord cu jurisprudența Curții (a se vedea Decizia nr.358 din 30 mai 2018, paragraful 55), în cauza de față, părțile aflate în conflict sunt Guvernul, pe de o parte, și Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de altă parte, autorități cuprinse în titlul III din Constituție, astfel că este îndeplinită și condiția de admisibilitate referitoare la subiectele între care se poate naște un conflict juridic de natură constituțională.

12. În ceea ce privește condiția blocajului instituțional, se arată că, prin Decizia nr.685 din 7 noiembrie 2018, Curtea a consacrat o configurare funcțională a blocajului instituțional, ancorată nu în paralizarea formală a activității instituției lezate, ci în lipsirea de efectivitate a competenței sale constituționale, respectiv în imposibilitatea Parlamentului de a-și vedea voința normativă pusă în executare de autoritățile cărora li se adresează. De asemenea, prin Decizia nr.838 din 27 mai 2009, Curtea a subliniat că buna funcționare a autorităților publice presupune respectarea principiului separației și echilibrului puterilor în stat, fără blocaje instituționale.

13. Cu privire la existența conflictului juridic de natură constituțională se arată că, prin sentința civilă pronunțată în dosarul referit, instanța de fond a depășit atribuțiile puterii judecătorești, prin încălcarea principiului constituțional al separației și echilibrului puterilor în stat. Aceasta întrucât, prin demersul exercitat în calitate de ordonator principal de credite, Înalta Curte de Casație și Justiție acționează pentru personalul din justiție, inclusiv pentru magistrații Curții de Apel București, fiind astfel pusă în discuție inclusiv imparțialitatea magistratului. Față de acest aspect, se arată că, în cadrul situației litigioase care a generat conflictul juridic de natură constituțională, a fost respinsă cererea de recuzare a președintelui completului, deși s-a arătat că acesta are calitatea de parte în dosare similare cu cele despre care se face vorbire în cererea de chemare în judecată formulată de Înalta Curte de Casație și Justiție. Astfel, atât Înalta Curte de Casație și Justiție, cât și Curtea de Apel București care a soluționat litigiul s-au substituit puterii executive și celei legislative, în materia bugetară/gestionării finanțelor publice – prima, exercitând un demers în calitate de ordonator principal de credite, antamând însă, în contextul logic al demersului, perspectiva unei soluții proprii favorabile (ceea ce ar putea fi asimilat chiar și unei antepronunțări), pe care urmează a o pronunța în calitate de unică instanță de control a cauzei, iar, cea de a doua, în calitate de instanță a fondului cererii introduse de Înalta Curte de Casație și Justiție. Însă sarcina puterii judecătorești, conform legii și Constituției, este de a spune dreptul (*juris dictio*) în cazuri concrete, interpretând și aplicând legile existente în stările de fapt deduse judecății. Or, atunci când, prin hotărârea pronunțată, o instanță judecătorească nu se limitează la a constata existența unui drept, ci obligă direct Guvernul la acte de dispoziție bugetară (alocări de fonduri, rectificări de bugete

sau suplimentări din Fondul de rezervă bugetară), aceasta își depășește sfera de competență atribuită constituțional.

14. Demersuri similare ale instanțelor judecătorești au mai fost aduse în atenția Curții Constituționale, susținându-se întemeiat faptul că, prin pronunțarea unor hotărâri judecătorești, uneori în baza unor texte de lege abrogate, autoritatea judecătorească, prin instanțele judecătorești și Înalta Curte de Casație și Justiție, a acționat ca o autoritate legiuitoare, fiind astfel afectat un principiu fundamental al statului de drept, respectiv principiul separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale, consacrat de art.1 alin.(4) din Legea fundamentală. Cu toate că principiile care guvernează regimul juridic al drepturilor salariale cuvenite personalului bugetar, inclusiv sporurile și adaosurile, pot fi stabilite numai prin lege sau prin acte normative cu forță juridică similară legii, respectiv ordonanțe ale Guvernului, simple sau de urgență, în mod repetat instanțele judecătorești au pronunțat hotărâri prin care au atribuit drepturi bănești personalului din organele autorității judecătorești. Prin aceste acte concrete, instanțele judecătorești și-au arogat competențe care țin de sfera puterii legiuitoare, rezultând un conflict juridic de natură constituțională a cărui gravitate împiedică îndeplinirea normală a atribuțiilor constituționale ale autorităților publice.

15. De aceea, acest ultim demers al Înaltei Curți de Casație și Justiției, în contradictoriu cu Guvernul, depășește limitele unei acțiuni în contenciosul administrativ, finalitatea sa excedând limitelor constituționale ale autorității judecătorești. Astfel, potrivit Legii nr.500/2002 privind finanțele publice și Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, elaborarea proiectului bugetului de stat, rectificările bugetare și alocarea sumelor din Fondul de rezervă bugetară reprezintă atribute exclusive, suverane și discreționare ale puterii executive și ale celei legislative. Guvernul este singura autoritate care, în calitatea sa de administrator general al bugetului de stat, deține imaginea de ansamblu asupra resurselor macroeconomice, veniturilor colectate și priorităților naționale (sănătate, apărare, asistență socială etc.), împrejurare față de care este și autoritatea îndrituită de lege să aprecieze asupra oportunității măsurilor bugetare. Acest aspect rezultă și din prevederile art.138 alin.(5) din Constituție, potrivit cărora *„nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”*.

16. Pentru această obligație constituțională, Curtea a dezvoltat o jurisprudență constantă, stabilind că modalitatea de concretizare a acesteia este materializată prin solicitarea fișei financiare și a punctului de vedere al Guvernului, pentru toate actele normative cu impact bugetar. Informarea obligatorie în sensul celor mai sus arătate atestă existența rațiunii regăsite la art.111 alin.(1) teza a doua din Constituție, și anume cooperarea loială și existența unui dialog real între Parlament și Guvern, atât la momentul aprobării bugetelor centrale, cât și la momentul oricărei modificări a acestora.

17. Pe de altă parte, efectele principale ale prevederii constituționale regăsite în art.138 alin.(2) sunt în egală măsură stabilirea atribuțiilor legate de elaborarea și aprobarea bugetului public național, precum și consacrarea, împreună cu art.138 alin.(3), a principiului anualității bugetare.

18. Sensul art.124 alin.(1) din Legea fundamentală este acela că organele care înfăptuiesc justiția și care – potrivit art.126 alin.(1) din Constituție – sunt instanțele judecătorești trebuie să respecte legea, de drept material sau procesual, aceasta fiind cea care determină comportamentul persoanelor fizice și juridice în circuitul civil și în sfera publică. Dispoziția consacră principiul legalității actului de justiție și trebuie corelată cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Constituție, potrivit cărora *„Nimeni nu este mai presus de lege”* și cu ale art.124 alin.(3) din Constituție, care prevăd alte două principii constituționale: independența judecătorului și supunerea lui numai legii. Aceste dispoziții guvernează activitatea instanțelor judecătorești și fixează poziția lor față de lege. Este unanim acceptat că atribuțiile judecătorului implică identificarea normei aplicabile, analiza conținutului său și o necesară adaptare a acesteia la faptele juridice pe care le-a stabilit, astfel încât legiuitorul aflat în imposibilitate de a prevedea toate situațiile juridice lasă judecătorului, învestit cu puterea de a spune dreptul, o parte din inițiativă. Astfel, în activitatea sa de interpretare a legii, judecătorul trebuie să realizeze un echilibru între spiritul și litera legii, între exigențele de redactare și scopul urmărit de legiuitor, fără a avea competența de a legifera, prin substituirea autorității competente în acest domeniu.

19. În sensul celor de mai sus trebuie reținut că, prin Decizia nr.838 din 27 mai 2009, Curtea a statuat că, în exercitarea atribuției prevăzute de art.126 alin.(3) din Constituție, Înalta Curte de Casație și Justiție are obligația de a asigura interpretarea și aplicarea unitară a legii de către toate instanțele judecătorești, cu respectarea principiului fundamental al separației și echilibrului puterilor, consacrat de art.1 alin.(4) din Constituție, și nu are competența constituțională să instituie, să modifice sau să abroge norme juridice cu putere de lege ori să efectueze controlul de constituționalitate al acestora. În mod implicit, aceste dispoziții vizează și celelalte instanțe judecătorești.

20. Conduita Înaltei Curți de Casație și Justiție și a Curții de Apel București, ca exponente ale autorității judecătorești, nu este una conformă Constituției. Astfel, prin demersul exercitat de Înalta Curte

de Casație și Justiție în fața instanței judecătorești împotriva Guvernului și Ministerului Finanțelor, aceasta a nesocotit prevederile constituționale referitoare la separația puterilor în stat și, deci, abținerea de la orice acțiune care ar avea ca efect subrogarea în atribuțiile unei autorități reprezentative a puterii executive, pe de o parte, respectiv, în atribuțiile altei autorități publice (Ministerul Finanțelor), determinând implicit instanța judecătorească sesizată, să analizeze o acțiune susceptibilă să genereze un astfel de conflict juridic de natură constituțională. Or, Înalta Curte de Casație și Justiție cunoștea de la început că pretențiile afirmate nu pot fi satisfăcute decât prin obligarea Guvernului la acte de dispoziție bugetară (alocări de fonduri, rectificări de bugete sau suplimentări din Fondul de rezervă bugetară), împrejurare care reprezintă depășirea sferei de competență atribuită constituțional.

21. Se susține că, prin demersul său împotriva Guvernului și Ministerului Finanțelor, Înalta Curte de Casație și Justiție și-a nesocotit/a încălcat propria jurisprudență, sens în care se redă, cu titlu exemplificativ, soluția din Dosarul nr.4577/2/2009, în care, prin Decizia nr.4137 din 6 octombrie 2010, Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal a reținut că intimatul – pârât Ministerul Finanțelor Publice nu poate fi obligat să promoveze un proiect de act normativ, așa cum motivează și instanța de fond, deoarece judecătorul nu se poate substitui legislativului fără a-și depăși atribuțiile judecătorești. Totodată, se invocă Sentința civilă nr.1335 din 21 martie 2018 (rămasă definitivă prin Decizia nr.3682 din 16 iunie 2021, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal), pronunțată în Dosarul nr.8479/2/2016, prin care Curtea de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal a reținut că elaborarea proiectului de buget constituie apanajul exclusiv al executivului, guvernat de principiul oportunității și al puterii discreționare extreme, nesupus cenzurii/analizei în vreun fel al instanțelor judecătorești, nici în mod direct, nici indirect prin obligarea la includerea în buget a anumitor sume pretins datorate unor terți sau obligarea la rectificare bugetară, iar o soluție în sensul solicitat de reclamantă constituie o imixtiune a puterii judecătorești în atribuțiile puterii executive.

22. Se mai subliniază că la nivelul anilor 2006 – 2010 a fost conturată o practică judiciară majoritară (nu unitară) în ceea ce privește admiterea, de către instanțele judecătorești, a solicitărilor de obligare a Ministerului Finanțelor la alocarea de fonduri bugetare în vederea plății diverselor drepturi salariale ale personalului din justiție, fie ca urmare a admiterii cererilor de chemare în garanție (care reprezintă, de fapt, adevărate cereri de chemare în judecată) formulate de angajatorii reclamanților, fie în considerarea calității de pârât în cauză a acestuia. Prin Decizia nr.10 din 19 septembrie 2011, Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul competent să judece recursul în interesul legii, contrar celor reclamate prin acțiunea care creează premisele conflictului a statuat următoarele: „Chiar în ipoteza în care ordonatorii de credite și-ar îndeplini atribuțiile ce le revin în sensul formulării de propuneri de cuprindere în bugetul propriu a sumelor necesare plății obligațiilor stabilite prin titluri executorii, iar Ministerul Finanțelor, la rândul său, ar întocmi și ar transmite spre aprobare propuneri de rectificare a bugetului de stat, dreptul de decizie aparține legislativului.”

23. Prin urmare, Înalta Curte de Casație și Justiție nu a acționat în litigiul deschis împotriva Guvernului ca un simplu ordonator de credite, ci conduita sa are ca efect final instituirea, pe calea instanței judecătorești, de norme juridice care să asigure transpunerea efectivă a pretențiilor susținute. În acest sens a fost și soluția dată cererii sale de către Curtea de Apel București – Secția a X-a de contencios administrativ și fiscal și pentru achiziții publice, în Dosarul nr.1844/2/2026.

24. Pe de altă parte, efectele unei astfel de soluții se răsfrâng asupra Înaltei Curți de Casație și Justiție în calitatea sa de instanță de control, învestită cu soluționarea cererii de recurs în propria cauză.

25. Fără a nega în niciun fel dreptul de acces la justiție al Înaltei Curți de Casație și Justiție, de care dispune aceasta în exercitarea atribuțiilor de ordonator principal de credite pentru personalul din justiție, în limitele prevăzute de lege pentru toate subiectele de drept în această calitate, în ceea ce privește competența instanțelor judecătorești, prin Decizia nr.818 din 3 iulie 2008, Curtea Constituțională a reținut faptul că misiunea constituțională a instanțelor judecătorești este aceea de a realiza justiția – art.126 alin.(1) din Legea fundamentală, adică de a soluționa, aplicând legea, litigiile dintre subiectele de drept cu privire la existența, întinderea și exercitarea drepturilor lor subiective.

26. Din perspectiva competențelor Guvernului și ale Parlamentului, instanța de contencios constituțional a reținut prin Decizia nr.286 din 26 martie 2026, paragraful 138, că bugetul de stat nu poate prevedea cu o exactitate absolută evoluțiile economice în cursul unui an bugetar, ci trasează marile direcții ale acțiunii statului din perspectivă bugetară și că acesta este elaborat pe baza legilor aflate în fondul activ al legislației, legi care stabilesc atât veniturile, cât și cheltuielile statului. Faptul că o măsură legislativă ce implică cheltuieli bugetare nu a fost luată în calcul la adoptarea bugetului nu scuteşte Guvernul de obligaţia sa de a o pune în executare; mai mult, adoptarea legii bugetului nu echivalează cu lipsa competenţei Parlamentului ca pe anul în curs să adopte o lege care are implicaţii bugetare. (Decizia nr.593 din 15 iulie 2020, paragraful 53).

27. Deopotrivă, prin Decizia nr.838 din 27 mai 2009, Curtea a mai reținut, în esență, că Înalta Curte de Casație și Justiție nu s-a limitat la a clarifica înțelesul unor norme juridice sau a câmpului lor de aplicare. Instanța supremă, invocând vicii de tehnică legislativă – nerespectarea prevederilor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea a telo rnormative – sau vicii de neconstituționalitate – încălcarea normelor privind delegarea legislativă –, a repus în vigoare norme care își încetaseră aplicarea, fiind abrogate prin acte normative ale autorității legiuitoare. Însă, o atare operație juridică nu poate fi realizată decât de autoritatea legiuitoare (Parlamentul sau Guvernul, după caz), unica abilitată să dispună cu privire la soluțiile ce se impun în această materiei.

28. În concluzie, fără a aduce atingere principiului independenței și imparțialității instanței/judecătorului, nu se poate înlătura concluzia evidentă potrivit căreia Înalta Curte de Casație și Justiție are, în litigiul dedus judecății, dublă calitate – cea de reclamantă-intimată și cea de judecător al recursului promovat de pârâții Guvernul României și Ministerul Finanțelor.

29. Deopotrivă, fără a înlătura prevederile Codului de procedură civilă și pe cele ale Legii nr.304/2022 privind organizarea judiciară, cu modificările și completările ulterioare, care conferă Înaltei Curți de Casație și Justiție calitatea de ordonator principal de credite, la fel de actual în speță este și principiul *„nimeni nu poate fi judecător în propria cauză”* (*nemo debet esse judex in propria causa*).

30. Astfel, prin conduita sa, Înalta Curte de Casație și Justiție expune Guvernul (și Ministerul Finanțelor) la riscul concret ca la termenul de judecată din calea de atac a recursului să oblige definitiv Guvernul (și Ministerul Finanțelor) la suplimentarea bugetului cu suma de aproximativ 4,8 miliarde de lei, la dispoziția reclamantei – Înalta Curte de Casație și Justiție –, sub sancțiunea unor penalități și amenzi, până la îndeplinirea obligației. În consecință, o astfel de obligație pune în discuție însăși arhitectura constituțională a procedurii bugetare.

31. În privința competențelor exclusive care corespund distribuției orizontale a puterii financiare între Guvern și Parlament, Curtea Constituțională a statuat că Guvernului îi revine atribuția de a iniția proiectul de lege privind aprobarea sau rectificarea bugetului de stat, în timp ce aprobarea proiectelor astfel inițiate de Guvern are loc în ședință comună a Camerelor Parlamentului, orice modificarea a unei prevederi dintr-o lege bugetară anuală care nu parcurge aceste etape fiind contrară art.138 alin.(2) din Constituție (Decizia nr.771 din 22 octombrie 2020).

32. În acest context, cea de-a treia putere a statului, respectiv puterea judecătorească, exercitată în speță prin Înalta Curte de Casație și Justiție, nu are nici competența tehnică, nici legitimitatea de a stabili cum anume se distribuie banii publici dintr-un buget general consolidat. Obligând Guvernul să aloce sume pentru un singur sector, este perturbat direct echilibrul bugetar național, act ce reprezintă o ingerință directă în activitatea executivă a statului.

33. În consens cu jurisprudența Curții Constituționale, care statuează faptul că instanțele judecătorești nu au latitudinea de a ignora voința legiuitorului sau de a se opune acesteia, este și prezentul demers, care semnalează existența unui conflict juridic de natură constituțională între Guvern și Înalta Curte de Casație și Justiție. Potrivit principiului separației puterilor în stat, Parlamentul adoptă legea, iar instanțele judecătorești o aplică în cazuri concrete, ivite în practica socială. Prin conduita sa, Înalta Curte de Casație și Justiție, atât în calitatea sa de reclamantă, care încă de la momentul inițierii demersului în justiție cunoștea circuitul întregului ciclu procesual al cauzei, cât și în perspectiva îndeplinirii rolului de instanță de control, în speță, neagă rolul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare în statul român și se situează astfel în afara cadrului constituțional, încălcând principiul separației și echilibrului celor trei puteri.

34. Ca o consecință directă a acestui dezechilibru, se evidențiază și o serie de aspecte tehnice și juridice care fac, în fapt, imposibilă obiectiv punerea în aplicare a hotărârii judecătorești, în termenele și condițiile stabilite exclusiv de către instanța judecătorească, după cum urmează:

- *situația specială a Guvernului*, care, devenit interimar după adoptarea moțiunii de cenzură din data de 5 mai 2026, nu mai funcționează în baza mandatului de încredere acordat de Parlament, ci a prorogării atribuțiilor sale, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern, activitatea fiind limitată exclusiv la administrarea treburilor publice, deci îndeosebi la activitatea de conducere generală a administrației publice. Conceptul de *„administrarea treburilor publice”* trebuie interpretat prin raportare la dispozițiile art.37 alin.(3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ;

- *procedura Legii nr.500/2002 privind finanțele publice*, cu modificările și completările ulterioare, și a *Legii responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010*, cu modificările și completările ulterioare;

- *sursele de finanțare*, toate cu efecte negative. Alocarea acestor sume se poate realiza fie prin majorarea deficitului bugetar (cu costuri de finanțare mărite și cu riscuri privind încadrarea în planul agreat cu Comisia Europeană, de reducere a deficitului excesiv), fie prin reducerea drastică a altor categorii de cheltuieli bugetare (cu afectarea bunei funcționări a altor domenii de activitate), fie prin majorarea impozitelor și taxelor;

- iterația penalităților – crearea unei „surse” bugetare artificiale. Penalitatea de 1% pe zi se aplică asupra valorii obligației, rezultând aproximativ 48 de milioane lei pe zi (circa 9 milioane euro/zi, la un curs de aproximativ 5,25 lei/euro). Prin raportare la durata unui an, aceasta ar însemna un procent cumulat de 365% din valoarea obligației (1% x 365 de zile), respectiv aproximativ 17,2 miliarde lei – circa 3,2 miliarde euro pe an. S-ar crea astfel un fond extrabugetar artificial, la dispoziția Înaltei Curți de Casație și Justiție, cu încălcarea prevederilor Legii nr.500/2002 și ale Legii nr.69/2010, fără existența unor mecanisme legale de utilizare a acestor sume și cu angajarea de către stat a unor costuri de finanțare majore pentru asigurarea unor sume necesare în fapt (n.n. date extrase din Informarea Ministerului Finanțelor).

35. Așadar, dincolo de dimensiunea constituțională, o eventuală suplimentare a bugetului de stat, de o asemenea amploare și exclusiv din dispoziția instanței judecătorești, fără posibilitate de control nici la nivelul Guvernului, nici la nivelul puterii legislative, nu poate fi privită izolat. Bugetul fiind unic, iar limitele de cheltuieli fiind asumate de România prin angajamente europene (încadrarea în ținta de deficit și ieșirea de sub procedura de deficit excesiv), alocarea preferențială pe baza unei hotărâri judecătorești deschide calea unor „rectificări bugetare” efectuate de puterea judecătorească, fără respectarea prevederilor legale incidente, instituind hazard în execuția bugetului de stat, cu riscuri și implicații incontrolabile.

36. În concluzie, se solicită Curții Constituționale: 1. să constate existența unui conflict juridic de natură constituțională între Guvern, pe de o parte, și Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de altă parte, declanșat prin demersul judiciar al Înaltei Curți de Casație și Justiție împotriva Guvernului, cu depășirea limitelor constituționale ale prerogativelor autorității judecătorești prevăzute la art.124 și 126 din Constituție, cu nesocotirea rolului constituțional al Guvernului și al Parlamentului și cu încălcarea prevederilor art.21 alin.(3) teza întâi din Legea fundamentală; 2. să constate că Înalta Curte de Casație și Justiție nu are competența constituțională de a obliga Guvernul să modifice bugetul de stat, adoptarea și rectificarea acestuia fiind atribuții ale Parlamentului, iar elaborarea proiectului de buget fiind o competență exclusivă a Guvernului, guvernată de criterii de oportunitate și de o marjă largă de apreciere, și astfel să decidă care este conduita de urmat pentru autoritățile publice implicate în conflict, exponente ale puterii executive și puterii judecătorești, în vederea restabilirii ordinii constituționale.

37. În temeiul art.35 alin.(1) din Legea nr.47/1992, au fost solicitate punctele de vedere ale părţilor aflate în conflict asupra conţinutului conflictului şi a eventualelor căi de soluţionare a acestuia.

38. **Înalta Curte de Casație și Justiție** a transmis punctul său de vedere cu Adresa nr.1016 din 13 iulie 2026, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.12384 din 13 iulie 2026.

39. Cu privire la chestiunile legate de inadmisibilitatea cererii având ca obiect conflictul juridic de natură constituțională, se susține, în primul rând, lipsa capacității funcționale a titularului sesizării, potrivit art.110 alin.(4) din Constituție și art.37 alin.(3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, în conformitate cu care, în perioada interimatului, Guvernul continuă să emită numai actele cu caracter individual sau normativ necesare pentru administrarea treburilor publice, fără a promova politici noi. În această perioadă, Guvernul nu poate emite ordonanțe sau ordonanțe de urgență și nu poate iniția proiecte de lege. Dreptul de sesizare prevăzut de art.146 lit.e) din Constituție nu este un drept personal al titularului funcției de prim-ministru, ci o prerogativă a funcției, conferită în considerarea poziției constituționale a Guvernului, pe care prim-ministrul îl conduce și îl reprezintă potrivit art.107 alin.(1) din Constituție. În consecință, exercițiul acestei prerogative instituite în favoarea prim-ministrului urmează regimul juridic al mandatului, în sensul că, în ipoteza în care mandatul Guvernului este deplin, prerogativa se exercită în plenitudinea sa, iar în situația în care mandatul a încetat și activitatea este restrânsă la administrarea treburilor publice, prerogativa nu poate fi exercitată decât în măsura în care actul de sesizare se poate califica, el însuși, drept un act necesar administrării treburilor publice. În sprijinul acestui argument este invocată Decizia nr.875 din 19 decembrie 2018.

40. Sub un alt aspect, sesizarea instanței de contencios constituțional are caracter facultativ, iar nu obligatoriu, în condițiile în care nicio dispoziție de nivel fundamental sau infralegal nu impune prim-ministrului îndatorirea de a sesiza Curtea Constituțională, exercitarea dreptului de sesizare fiind rezultatul unei aprecieri de oportunitate instituțională. Or, art.110 alin.(4) din Constituție circumscrie activitatea Guvernului demis la efectuarea actelor necesare administrării treburilor publice, astfel că un act pur facultativ, a cărui neîndeplinire nu afectează în niciun fel continuitatea funcționării treburilor publice, nu satisface, prin ipoteză, cerința necesității. Or, manifestarea de voință concretizată în sesizarea Curții Constituționale nu este impusă de nicio dispoziție legală, ci reprezintă rezultatul exclusiv al voinței autorului ei, exprimând o opțiune de poziționare instituțională cu evidente implicații politice. Demersul tinde să stabilească, cu efecte general obligatorii, raporturile dintre puterea executivă și cea judecătorească, iar aceste efecte sunt de natură să oblige guvernele viitoare, învestite cu puteri depline, tocmai în materia în care acestora trebuie să li se recunoască o marjă de apreciere deplină. Totodată, demersul inițiat de Guvern nu poate fi circumscris unui act necesar administrării treburilor publice pe

considerentul că tinde la evitarea unei pagube, prin raportare la majorarea deficitului bugetar ori aspecte privind cuantumul penalităților rezultate din dispozitivul hotărârii pronunțate de Curtea de Apel București în Dosarul nr.1844/2/2026 ori imposibilitatea parcurgerii procedurii rectificării bugetare de către Guvernul demis. Aceasta întrucât executarea unor obligații de plată consacrate prin titluri executorii conduce la stingerea datoriilor, iar nu la o pagubă în patrimoniul statului.

41. De asemenea, se arată că, prin intermediul conflictului juridic de natură constituțională, obligațiile stabilite prin titluri executorii nu pot fi înlăturate. Astfel, prin Decizia nr.838 din 27 mai 2009, Curtea Constituțională a reținut expres că decizia pronunțată în soluționarea conflictului juridic de natură constituțională nu poate produce niciun efect cu privire la valabilitatea deciziilor deja pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție în exercitarea atribuției consacrate de art.329 din Codul de procedură civilă, precum și că efectele deciziei Curții Constituționale nu pot viza decât actele, acțiunile, inacțiunile sau operațiunile ce urmează să se înfăptuiască în viitor de către autoritățile publice implicate în conflictul juridic de natură constituțională.

42. Din cuprinsul sesizării reiese că autorul acesteia invocă faptul că activitatea Guvernului este „limitată exclusiv la administrarea treburilor publice", conform art.37 alin.(3) din Codul administrativ. Or, titularul sesizării se prevalează de regimul restrictiv prevăzut de art.110 alin.(4) din Constituție și de art.37 alin.(3) din Codul administrativ atunci când acest regim îi profită, pentru a justifica neexecutarea unor obligații stabilite prin hotărâri judecătorești, însă se sustrage aceluiași regim atunci când formulează un act de dispoziție îndreptat împotriva puterii judecătorești. O asemenea poziție este contrară principiului *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*, precum și principiului loialității constituționale.

43. Prin urmare, în cauză, fiind în prezența unui Guvern demis, nu este îndeplinită condiția de admisibilitate privitoare la titularul sesizării, întrucât prim-ministrul nu mai exercită această prerogativă în plenitudinea funcției sale constituționale, ci numai în limitele stricte ale administrării treburilor publice. Cum promovarea unui conflict juridic de natură constituțională nu se încadrează în această categorie de acte, sesizarea apare ca fiind formulată de un titular lipsit de capacitate funcțională pentru exercitarea unei asemenea atribuții, ceea ce atrage inadmisibilitatea cererii.

44. În al doilea rând, se arată că cererea prim-ministrului urmărește transformarea Curții Constituționale într-o instanță de reformare a unei cauze aflate pe rolul instanțelor judecătorești. Astfel, criticile formulate privesc exclusiv aspecte ce țin de activitatea instanței judecătorești și pot fi valorificate numai prin căile de atac prevăzute de lege, iar nu prin mecanismul conflictului juridic de natură constituțională. În realitate, se solicită Curții Constituționale să cenzureze modul în care instanța judecătorească a interpretat și a aplicat legea, pentru a împiedica producerea efectelor hotărârii judecătorești definitive ce va fi pronunțată în litigiul în care sunt părți Înalta Curte de Casație și Justiție și Guvernul României. Or, a proceda în acest mod echivalează cu transformarea Curții Constituționale într-o instanță de reformare a hotărârilor judecătorești, ceea ce contravine ordinii constituționale și prevederilor legale în vigoare. Prin Decizia nr.838 din 27 mai 2009, Curtea a statuat că atribuția prevăzută de art.146 lit.e) din Constituție nu poate fi utilizată ca o cale de atac împotriva hotărârilor judecătorești și nu poate transforma Curtea Constituțională într-o instanță de control judiciar. În consecință, sesizarea excedează sferei conflictului juridic de natură constituțională și urmărește utilizarea procedurii prevăzute de art.146 lit.e) din Constituție pentru reformarea unei soluții pronunțate într-un dosar aflat pe rolul instanțelor de judecată, finalitate incompatibilă cu competența Curții Constituționale.

45. Cu privire la inexistența conflictului juridic de natură constituțională, Înalta Curte de Casație și Justiție, invocând Deciziile Curții Constituționale nr.53 din 28 ianuarie 2005, nr.97 din 7 februarie 2008, nr.270 din 10 martie 2008 și nr.901 din 17 iunie 2009, arată că atribuția prevăzută de art.146 lit.e) din Constituție are un caracter strict determinat și nu poate fi extinsă asupra unor situații care nu privesc raporturile constituționale dintre autoritățile publice. Existența unui conflict juridic de natură constituțională presupune identificarea unor acte sau acțiuni concrete prin care o autoritate publică își arogă competențe constituționale aparținând altei autorități ori împiedică exercitarea acestora, cu consecința afectării funcționării mecanismelor constituționale.

46. În acest scop, Curtea Constituțională a configurat, în jurisprudența sa constantă (Deciziile nr.53 din 28 ianuarie 2005, nr.270 din 10 martie 2008, nr.1560 din 18 noiembrie 2009, nr.1431 din 3 noiembrie 2010, nr.68 din 27 februarie 2017 și nr.611 din 3 octombrie 2017), elementele definitorii ale unui asemenea conflict și limitele în care poate fi exercitată competența prevăzută de art.146 lit.e) din Constituție, respectiv: (i) conflictul să fie juridic, (ii) conflictul să fie de natură constituțională, (iii) conflictul să fie între autoritățile publice de la titlul III din Constituție, (iv) conflictul să fi generat un blocaj instituțional și (v) conflictul să fie efectiv. Or, cererea prim-ministrului nu se încadrează în ipoteza normativă avută în vedere de art.146 lit.e) din Constituție. Autorul sesizării nu identifică o competență constituțională pe care Înalta Curte de Casație și Justiție și-ar fi însușit-o și nici nu demonstrează

existența unei conduite prin care autoritatea judecătorească ar fi împiedicat Guvernul să își exercite atribuțiile conferite direct de Constituție. Dimpotrivă, întreaga argumentație este construită prin raportare la efectele unei hotărâri judecătorești pronunțate într-un litigiu de contencios administrativ, ceea ce excedează sferei conflictului juridic de natură constituțională, astfel cum aceasta a fost delimitată în mod constant în jurisprudența Curții Constituționale.

47. Referitor la prima condiție, și anume existența unui conflict juridic, se arată că, potrivit jurisprudenței sale constante (de exemplu, Decizia nr.504 din 18 septembrie 2019), Curtea Constituțională a statuat că această condiție este îndeplinită numai dacă actele, faptele, măsurile, acțiunile sau inacțiunile imputate autorităților implicate constituie sursa conflictului și sunt apte să producă efecte juridice. Or, autorul sesizării nu identifică niciun act sau fapt prin care Înalta Curte de Casație și Justiție și-ar fi arogat atribuții constituționale ale puterii executive, ci deduce existența pretinsului conflict exclusiv din soluția pronunțată în litigiul de contencios administrativ și din efectele acesteia. În realitate, divergența invocată nu are ca izvor exercitarea unor competențe constituționale concurente, ci nemulțumirea Guvernului față de soluția pronunțată de instanța judecătorească într-o cauză aflată încă pe rol, criticile formulate vizând legalitatea și temeinicia acesteia. Or, asemenea aspecte sunt străine noțiunii de conflict juridic de natură constituțională și pot fi valorificate exclusiv prin căile de atac prevăzute de lege, iar nu prin mecanismul instituit de art.146 lit.e) din Constituție.

48. Referitor la condiția privind natura constituțională a conflictului juridic, se arată că această trăsătură privește obiectul și natura conflictului, respectiv faptul că divergența trebuie să privească exercitarea atribuțiilor constituționale ale autorităților publice și să afecteze ordinea constituțională, nu doar aplicarea sau interpretarea legii. Or, din cuprinsul sesizării rezultă că obiectul real al criticilor îl constituie modul de derulare și soluționare a Dosarului nr.1844/2/2026 al Curții de Apel București – Secția a X-a de contencios administrativ și fiscal și pentru achiziții publice, aflat în prezent în etapa procesuală a recursului, fiind invocate aspecte referitoare la: modul de soluționare a cererii de recuzare a președintelui completului, ritmul de soluționare a cauzei, calificarea acesteia ca fiind urgentă, intervalul dintre termenele de judecată, termenul de executare de 10 zile stabilit prin dispozitiv, cuantumul penalității, neluarea în considerare, de către instanța de fond, a procedurii rectificării bugetare. Aceste critici au în vedere potențiala nelegalitate sau netemeinicie a hotărârii pronunțate în fond pe care Guvernul, în calitatea de parte în dosar, le poate formula în căile de atac prevăzute de lege, potrivit art.129 din Constituție, iar nu a unui act sau a unei acțiuni concrete prin care Înalta Curte de Casație și Justiție și-a arogat o competență care, potrivit Constituției, aparține executivului, în sensul noțiunii de conflict juridic de natură constituțională.

49. Se mai arată că principiul separației și echilibrului puterilor în stat presupune ca litigiile aflate pe rolul instanțelor să parcurgă etapele procesuale prevăzute de lege, fără interferențe exterioare. În acest context, pe calea mecanismului instituit de art.146 lit.e) din Constituție, Curtea Constituțională nu poate fi transformată într-o instanță de control judiciar și nici într-o modalitate de control preventiv asupra activității instanțelor judecătorești.

50. Se mai arată că obiectul real al litigiului ce formează obiectul Dosarului nr.1844/2/2026 al Curții de Apel București exclude existența unui conflict juridic de natură constituțională. Litigiul în cadrul căruia a fost pronunțată hotărârea invocată de autorul sesizării nu a avut ca obiect delimitarea atribuțiilor constituționale ale Guvernului de cele ale Înaltei Curți de Casație și Justiție și nici soluționarea unei divergențe privind întinderea competențelor constituționale ale celor două autorități. Raportul juridic dedus judecății a fost unul de contencios administrativ, guvernat de dispozițiile Constituției referitoare la controlul judecătoresc al actelor administrative și de normele dreptului administrativ aplicabile executării obligațiilor stabilite prin titluri executorii, și nu privește opțiunile de politică bugetară ale Guvernului și nici exercitarea controlului asupra oportunității măsurilor adoptate de autoritatea executivă. Instanța judecătorească nu a fost chemată să stabilească prioritățile bugetare ale statului, să modifice legea bugetului de stat ori să substituie Guvernul în exercitarea atribuțiilor sale constituționale.

51. Totodată, se susține că în cauză nu sunt incidente dispozițiile art.111 alin.(1) și ale art.138 alin.(5) din Constituție, în sensul invocat în cuprinsul sesizării, în condițiile în care respectivele prevederi constituționale sunt incidente exclusiv inițiativelor legislative care implică modificarea prevederilor bugetului de stat ori care generează un impact bugetar suplimentar, nicidecum în situații care implică plăți bugetare. Numai în situația inițiativelor legislative, art.111 alin.(1) teza a doua din Constituție instituie obligația solicitării informării Guvernului, iar art.138 alin.(5) din Legea fundamentală impune stabilirea sursei de finanțare, obligații care, la nivel legal, presupun întocmirea fișei financiare prevăzute de art.15 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice și de art.15 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010. Or, aceste exigențe constituționale privesc raportul dintre Parlament și Guvern în exercitarea funcției legislative, iar nu executarea unor obligații de plată stabilite prin hotărâri judecătorești definitive. Controlul exercitat de instanță a privit exclusiv verificarea conformității conduitei autorităților administrative cu obligațiile care le reveneau potrivit legii, în raport cu existența unor titluri

executorii definitive și cu obligația acestora de a adopta măsurile prevăzute de cadrul normativ pentru executarea acestora.

52. Prin urmare, cauza aflată la originea prezentei sesizări nu a avut ca obiect delimitarea competențelor constituționale ale autorităților publice, ci verificarea legalității conduitei administrative a autorităților executive în exercitarea atribuțiilor ce le sunt conferite de lege. Această distincție este esențială întrucât conflictul juridic de natură constituțională presupune existența unei controverse privind exercitarea competențelor stabilite direct de Constituție. În speță, competențele exercitate de fiecare dintre autorități sunt clar delimitate. Astfel, Înalta Curte de Casație și Justiție a acționat în exercitarea atribuțiilor de natură administrativă și în calitate de titular al unei acțiuni în contencios administrativ, valorificând mijloacele procesuale pe care legea le pune la dispoziția oricărui subiect de drept aflat într-o asemenea situație, Guvernul și Ministerul Finanțelor și-au exercitat dreptul la apărare și s-au prevalat de calea de atac a recursului, aflată în curs de soluționare, iar instanța judecătorească și-a exercitat competența constituțională și legală de control al legalității activității administrației publice.

53. Prin urmare, fiecare autoritate a acționat în limitele competențelor care îi sunt conferite de Constituție și de lege, astfel încât pretinsul conflict juridic de natură constituțională este construit prin desprinderea artificială a hotărârii judecătorești din contextul procesual în care aceasta a fost pronunțată și prin atribuirea unei semnificații constituționale pe care obiectul litigiului nu o justifică.

54. În consecință, obiectul real al litigiului aflat la originea prezentei sesizări exclude, prin el însuși, existența unui conflict juridic de natură constituțională, întrucât raporturile juridice deduse judecății sunt raporturi de contencios administrativ, iar nu raporturi privind delimitarea competențelor constituționale ale autorităților publice. Astfel, împrejurarea că executarea acestor obligații presupune, în concret, adoptarea unor măsuri administrative sau bugetare aflate în competența Guvernului și a Ministerului Finanțelor nu transformă litigiul într-unul privind exercitarea competențelor constituționale ale autorității executive, în condițiile în care instanța nu este chemată să stabilească politica bugetară a statului și nici să decidă asupra oportunității unei rectificări bugetare ori a utilizării fondului de rezervă bugetară, ci doar să verifice dacă autoritățile competente și-au exercitat atribuțiile legale în vederea executării unor obligații deja stabilite prin hotărâri judecătorești definitive. În acest caz, Înalta Curte de Casație și Justiție nu solicită, nu preia și nu își arogă competențe care țin de execuția bugetară, adică de competența constituțională a executivului, ci îi solicită acestuia să își exercite propriile competențe constituționale în această materie. Așadar, dacă s-ar accepta teza executivului potrivit căreia instanța internă încalcă prerogativa exclusivă a Guvernului de a gestiona bugetul de stat atunci când dispune obligarea la asigurarea fondurilor necesare pentru plata unor drepturi salariale restante stabilite prin hotărâri judecătorești executorii, atunci ar însemna că instanța europeană a drepturilor omului s-ar afla în conflict cu Executivul în cazurile în care, în spețe similare, constatând încălcarea art.6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și obligând statul român la plata de despăgubiri pentru neexecutarea la termen a unor obligații bănești stabilite prin hotărâri judecătorești definitive, încalcă competențele constituționale ale Guvernului prin influențarea politicii bugetare, ceea ce evident este de neadmis.

55. Totodată, se susține că exercitarea atribuțiilor jurisdicționale de către instanțele judecătorești nu constituie o ingerință în competențele constituționale ale Guvernului. În ceea ce privește autoritatea judecătorească, art.124 alin.(1) și art.126 alin.(1) și (6) din Constituție definesc rolul propriu al autorității judecătorești și constituie temeiul controlului jurisdicțional exercitat asupra activității administrației publice. Prin urmare, instanța de judecată nu acționează în afara competenței sale atunci când verifică legalitatea conduitei unei autorități administrative și dispune măsurile prevăzute de lege pentru restabilirea legalității. Dimpotrivă, într-o asemenea ipoteză, instanța exercită exact atribuția pe care Constituția i-o conferă. În cauza de față, nu trebuie confundate efectele firești ale unei hotărâri judecătorești cu exercitarea unei competențe constituționale aparținând Guvernului. O instanță nu exercită atribuțiile Guvernului numai pentru că hotărârea sa obligă autoritatea administrativă să adopte o anumită conduită conformă legii. În același mod, instanțele judecătorești pronunță în mod curent hotărâri prin care obligă autoritățile administrației publice la emiterea unor acte administrative, la plata unor drepturi, la executarea unor obligații sau la încetarea unor conduite nelegale. Aceste hotărâri nu constituie acte de administrare și nici manifestări ale funcției executive, ci reprezintă expresia controlului jurisdicțional consacrat de art.126 alin.(6) din Constituție. A admite contrariul ar însemna că orice hotărâre de contencios administrativ prin care o autoritate publică este obligată să își conformeze conduita legii ar genera, prin definiție, un conflict juridic de natură constituțională. O asemenea concluzie ar lipsi de efect util însăși competența constituțională a instanțelor de a controla legalitatea activității administrației publice și ar conduce la golirea de conținut a dispozițiilor art.126 alin.(6) din Constituție.

56. Totodată, se arată că Decizia nr.4137 din 6 octombrie 2010, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal în Dosarul nr.4577/2/2009, precum și Sentința civilă nr.1335 din 21 martie 2018, pronunțată de Curtea de Apel București – Secția a VIII-a

contencios administrativ și fiscal, menținută prin Decizia nr.3682/2021 pronunțată de Înalta Curte de Casație – Secția de contencios administrativ și fiscal, invocate de autorul sesizării, nu sunt relevante întrucât privesc situații juridice fundamental diferite, conținutul acestor hotărâri fiind elocvent sub acest aspect.

57. Nu în ultimul rând, dezlegarea dată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul competent să judece recursul în interesul legii prin Decizia nr.10 din 19 septembrie 2011 nu poate fi disociată de problema de drept care a generat practica neunitară, respectiv chemarea în garanție a Ministerului Finanțelor Publice în litigiile vizând acordarea unor drepturi de natură salarială, iar considerentele cu titlu general din cuprinsul hotărârii Înaltei Curți de Casație și Justiție nu pot fi aplicate și situației din prezenta cauză.

58. Se arată că autorul sesizării își fundamentează pretinsul conflict juridic de natură constituțională pe consecințele propriei conduite administrative. Din conținutul sesizării rezultă că pretinsul conflict nu este dedus din existența unui act prin care Înalta Curte de Casație și Justiție și-ar fi însușit atribuții constituționale aparținând Guvernului și nici din împiedicarea exercitării competențelor constituționale ale autorității executive, ci este construit exclusiv prin raportare la obligațiile pe care hotărârea dată în litigiul de contencios administrativ le stabilește în sarcina autorităților executive. Or, această hotărâre judecătorească nu reprezintă izvorul raportului juridic dintre părți. Izvorul acestuia îl constituie conduita administrativă anterioară a autorităților executive și împrejurarea că aceasta a determinat promovarea acțiunii în justiție. Dacă obligațiile legale stabilite în sarcina autorităților executive ar fi fost îndeplinite în condițiile și la termenele prevăzute de lege, litigiul de contencios administrativ care stă la baza prezentului demers nu ar fi fost declanșat. În aceste condiții, autorul sesizării încearcă să transforme consecințele juridice ale propriei conduite administrative într-un pretins conflict constituțional imputabil unei alte autorități publice. O asemenea construcție juridică este incompatibilă cu finalitatea mecanismului prevăzut de art.146 lit.e) din Constituție. În același sens, argumentația autorului sesizării intră în contradicție cu principiul cooperării loiale dintre autoritățile publice, desprins din dispozițiile art.1 alin.(4) din Constituție și consacrat în jurisprudența Curții Constituționale. Acest principiu presupune că fiecare autoritate publică își exercită atribuțiile constituționale și legale cu respectarea competențelor celorlalte autorități și cu loialitate față de ordinea constituțională în ansamblul său. Cooperarea loială exclude utilizarea competențelor constituționale în alte scopuri decât cele pentru care au fost instituite și nu permite transformarea unor mecanisme excepționale de protecție a ordinii constituționale în instrumente destinate evitării efectelor unor hotărâri judecătorești sau influențării indirecte a soluționării unor litigii aflate pe rolul instanțelor. Or, obligația de cooperare loială incumbă în egală măsură tuturor autorităților publice, inclusiv Guvernului, și presupune nu numai respectarea competențelor constituționale ale autorității judecătorești, ci și recunoașterea efectelor proprii ale controlului jurisdicțional. Prin modul în care este construită cererea se urmărește, în realitate, atribuirea unei semnificații constituționale unor consecințe juridice generate de conduita proprie a autorităților executive și de soluția pronunțată într-un litigiu de contencios administrativ.

59. Cu privire la autoritățile publice cuprinse în titlul III din Constituție, se arată că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că subiectele unui conflict juridic de natură constituțională nu pot fi decât autoritățile publice prevăzute de titlul III al Constituției, printre care se regăsesc și organele autorității judecătorești. Totuși, simpla împrejurare că autoritățile implicate sunt enumerate în titlul III al Legii fundamentale nu este suficientă pentru a atrage incidența art.146 lit.e) din Constituție. Astfel, este necesar ca acestea să acționeze în exercitarea competențelor constituționale proprii, iar divergența să privească raporturile constituționale dintre ele. Or, în cauza de față, Înalta Curte de Casație și Justiție nu a acționat în exercitarea unei atribuții constituționale specifice autorității judecătorești, ci în îndeplinirea obligațiilor sale administrative conferite de art.20 alin.(3) și de art.142 alin.(2) din Legea nr.304/2022 privind organizarea judiciară, valorificând prerogative conferite de lege pentru executarea unor hotărâri judecătorești definitive. În mod corespunzător, Guvernul și Ministerul Finanțelor au participat în litigiu în calitate de autorități administrative chemate să răspundă cu privire la legalitatea conduitei lor, iar nu în exercitarea atribuțiilor constituționale privind realizarea politicii interne și externe ori conducerea generală a administrației publice. În aceste condiții, raporturile juridice dintre autoritățile implicate nu s-au născut în cadrul exercitării competențelor constituționale care le revin potrivit titlului III al Constituției, ci în cadrul unui raport de contencios administrativ, guvernat de normele dreptului administrativ și procesual. Autorul sesizării pornește de la premisa eronată că Înalta Curte de Casație și Justiție reprezintă, în toate împrejurările, exclusiv autoritatea judecătorească în exercitarea funcției de înfăptuire a justiției. Or, în arhitectura constituțională și legală, Înalta Curte de Casație și Justiție exercită atât atribuții jurisdicționale, prin completurile de judecată învestite cu soluționarea cauzelor, cât și atribuții administrative, în calitate de instituție publică, inclusiv pe cele specifice ordonatorului principal de credite. Prin urmare, calitatea Înaltei Curți de Casație și Justiție de reclamant într-un litigiu de contencios administrativ nu poate fi confundată cu exercitarea funcției de înfăptuire a

justiției și nu este de natură să transforme un litigiu administrativ într-un conflict între autoritatea judecătorească și puterea executivă. Confuzia dintre aceste două planuri – cel al exercitării atribuțiilor administrative ale instituției și cel al exercitării funcției jurisdicționale – conduce, în mod artificial, la calificarea unei divergențe născute dintr-un raport juridic de drept administrativ ca fiind un conflict juridic de natură constituțională, deși obiectul litigiului și calitatea în care Înalta Curte de Casație și Justiție a acționat exclud o asemenea calificare.

60. Cu privire la condiția existenței unui blocaj instituțional, se arată că, așa cum a reținut Curtea prin Decizia nr.148 din 16 aprilie 2003, pentru a se evita antrenarea Curții Constituționale în soluționarea unor conflicte politice este necesar să se prevadă că este vorba doar despre blocajele instituționale, respectiv de conflictele pozitive sau negative de competență. Or, în prezenta cauză, autorul sesizării nu indică existența vreunei imposibilități a Guvernului de a-și exercita atribuțiile constituționale ca urmare a soluționării Dosarului nr.1844/2/2026, aspectele invocate privind exclusiv efectele pe care le-ar putea produce executarea unei eventuale hotărâri judecătorești și dificultățile practice sau financiare pe care aceasta le-ar putea genera.

61. Totodată, se arată că argumentele autorului sesizării referitoare la caracterul interimar al Guvernului, la calendarul rectificării bugetare, la sursele de finanțare, la impactul asupra deficitului bugetar ori la cuantumul penalităților reprezintă considerații privind oportunitatea sau consecințele economico-financiare ale executării unei hotărâri judecătorești. Aceste aspecte nu privesc delimitarea competențelor constituționale dintre autoritățile publice și nu pot transforma un litigiu de contencios administrativ într-un conflict juridic de natură constituțională.

62. În același sens, chiar urmărind raționamentul expus în cuprinsul sesizării, se observă că premisa însăși a litigiului care formează obiectul Dosarului nr.1844/2/2026 este reprezentată de existența unor hotărâri judecătorești definitive, care au dobândit autoritate de lucru judecat și a căror executare revine autorităților publice competente. De altfel, conduita imputată Guvernului în litigiul de contencios administrativ privește chiar nerespectarea cadrului normativ instituit de acesta pentru executarea acestor hotărâri. Astfel, prin acte normative precum Ordonanța de urgență a Guvernului nr.156/2024 privind unele măsuri fiscal-bugetare în domeniul cheltuielilor publice pentru fundamentarea bugetului general consolidat pe anul 2025, pentru modificarea şi completarea unor acte normative, precum şi pentru prorogarea unor termene și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2025 pentru modificarea şi completarea unor acte normative, pentru stabilirea unor măsuri privind implementarea programelor naţionale din domeniul lucrărilor publice, precum şi pentru stabilirea unor măsuri bugetare, Guvernul a recunoscut existența obligației statului de a achita drepturile salariale stabilite prin hotărâri judecătorești definitive și a reglementat modalitatea de eșalonare a plății acestora. Prin urmare, formularea acțiunii care a declanșat pretinsul conflict juridic de natură constituțională are în vedere tocmai exercitarea de către puterea executivă a obligațiilor legale derivând din aceste hotărâri judecătorești anterioare.

63. De asemenea, se arată că argumentul întemeiat pe caracterul interimar al Guvernului nu este apt să demonstreze existența unui blocaj instituțional, în condițiile în care eventualele limite constituționale ale unui Guvern interimar nu sunt generate de conduita Înaltei Curți de Casație și Justiție, ci decurg direct din dispozițiile Constituției și din situația politică determinată de adoptarea moțiunii de cenzură. În realitate, autorul sesizării confundă existența unui pretins blocaj instituțional cu dificultățile pe care actualul Guvern interimar apreciază că le-ar întâmpina în executarea unei eventuale hotărâri judecătorești definitive. Or, conflictul juridic de natură constituțională trebuie să fie unul obiectiv, iar nu dependent de configurația politică ori de statutul temporar al Guvernului aflat în funcție. Eventuala obligație de executare va reveni Guvernului competent la momentul punerii în executare a hotărârii, astfel încât caracterul interimar al actualului Guvern nu poate constitui, prin el însuși, dovada existenței unui blocaj instituțional.

64. Referitor la trăsătura potrivit căreia conflictul trebuie să fie unul efectiv, se arată că, așa cum a reținut Curtea Constituțională, prin Decizia nr.53 din 28 ianuarie 2005, aceasta are competența de a interveni numai în situațiile în care s-a creat efectiv un conflict juridic de natură constituțională între două sau mai multe autorități publice. Or, sesizarea nu evidențiază existența unui conflict constituțional efectiv între Guvernul României și Înalta Curte de Casație și Justiție, care să fi fost generat de exercitarea unor competențe conferite direct de Constituție. Caracterul efectiv al conflictului nu poate fi fundamentat pe împrejurări viitoare și incerte, precum modalitatea în care va fi executată o eventuală hotărâre judecătorească nefavorabilă Guvernului ori impactul bugetar pe care aceasta l-ar putea genera. În realitate, elementele invocate prin sesizare privesc modul de exercitare a controlului judecătoresc asupra activității administrației publice și consecințele acestuia, iar nu existența unei situații în care competențele constituționale ale celor două autorități să se afle în conflict ori să se excludă reciproc.

65. În concluzie, Înalta Curte de Casație și Justiție susține următoarele: 1. sesizarea este inadmisibilă, fiind formulată de prim-ministrul unui Guvern demis prin moțiune de cenzură, care exercită atribuțiile funcției în limitele prevăzute de art.110 alin.(4) din Constituție, iar promovarea unei sesizări întemeiate pe art.146 lit.e) din Constituție nu constituie un act necesar administrării treburilor publice, ci un act de dispoziție constituțională ce excedează competențelor Guvernului interimar și, în consecință, titularul sesizării este lipsit de capacitate funcțională pentru exercitarea acestei prerogative constituționale; 2. sesizarea este inadmisibilă întrucât, deși întemeiată formal pe art.146 lit.e) din Constituție, urmărește cenzurarea de către instanța de contencios constituțional a modului în care instanțele judecătorești au interpretat și au aplicat legea într-un caz particular, cu consecința lipsirii de efecte juridice a hotărârii judecătorești pronunțate în litigiul pendinte care a determinat formularea conflictului juridic de natură constituțională, ceea ce echivalează cu transformarea Curții Constituționale într-o instanță de reformare sau de control judiciar; 3. divergența nu privește exercitarea unor competențe constituționale concurente și nu afectează ordinea constituțională, ci modul în care Guvernul înțelege să își exercite atribuțiile în materia execuției bugetare, în raport cu efectele unei hotărâri judecătorești, astfel că obiectul real al criticilor îl constituie legalitatea și temeinicia acestei hotărâri, chestiuni de aplicare a legii, iar nu de delimitare a competențelor stabilite direct de Constituție, litigiul care a stat la baza formulării conflictului juridic de natură constituțională fiind guvernat de art.126 alin.(6) din Constituție; 4. actele imputate Înaltei Curți de Casație și Justiție nu îndeplinesc condiția unui conflict juridic în sensul art.146 lit.e) din Constituție câtă vreme promovarea, în exercitarea atribuțiilor ce derivă din calitatea de ordonator principal de credite, a unei acțiuni în contencios administrativ, prin care s-a solicitat verificarea legalității conduitei autorităților executive în executarea unor titluri executorii existente reflectă exercitarea dreptului de acces la justiție, iar nu arogarea unei competențe constituționale a puterii executive; 5. simpla împrejurare că autoritățile implicate sunt enumerate în titlul III al Constituției nu este suficientă pentru incidența art.146 lit.e) din Legea fundamentală, fiind necesar ca acestea să acționeze în exercitarea competențelor constituționale proprii, iar, în prezenta cauză, Înalta Curte de Casație și Justiție a acționat în virtutea atribuțiilor sale administrative derivate din calitatea de ordonator principal de credite, conferite de art.20 alin.(3) și de art.142 alin.(2) din Legea nr.304/2022, iar nu în exercitarea funcției de înfăptuire a justiției. Corelativ, Guvernul și Ministerul Finanțelor au participat în calitate de autorități administrative chemate să răspundă cu privire la legalitatea conduitei lor, iar nu în exercitarea atribuțiilor constituționale de conducere generală a administrației publice; 6. sesizarea nu evidențiază existența unui blocaj instituțional, deoarece argumentele autorului sesizării reprezintă chestiuni privind oportunitatea sau consecințele economico-financiare ale executării unei hotărâri judecătorești și nu generează în sine imposibilitatea executivului de a-și exercita atribuțiile constituționale. Eventualele limite ale unui Guvern interimar decurg direct din Constituție și din situația politică generată de moțiunea de cenzură, iar nu din conduita instanței supreme; 7. caracterul efectiv al conflictului nu poate fi fundamentat pe împrejurări viitoare și incerte, precum modalitatea în care va fi executată o eventuală hotărâre judecătorească nefavorabilă executivului ori impactul bugetar pe care l-ar genera; 8. pretinsul conflict este construit exclusiv pe consecințele propriei conduite administrative a puterii executive, iar, prin mecanismul art.146 lit.e) din Constituție, autorul sesizării încearcă să transfere asupra autorității judecătorești consecințele propriei conduite, cu încălcarea principiului cooperării loiale consacrat de art.1 alin.(4) din Constituție.

66. **Guvernul** a transmis punctul său de vedere cu Adresa nr.5/8101/2026, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.12432 din 14 iulie 2026, solicitând, în esență, admiterea cererii de constatare a conflictului juridic de natură constituţională generat de demersul judiciar promovat de Înalta Curte de Casație și Justiție împotriva Guvernului României și Ministerului Finanțelor, având ca motiv imperativul demersurilor ce îi revin în calitate de ordonator principal de credite (atribuită prin dispozițiile art.142 din Legea nr.304/2022 privind organizarea judiciară, cu modificările și completările ulterioare).

67. Cu privire la admisibilitatea sesizării, se arată că, în conformitate cu dispoziţiile art.146 lit.e) din Constituţie, subiectele de drept pe care Legea fundamentală le îndrituieşte să sesizeze Curtea Constituțională sunt limitativ prevăzute, normele constituţionale nedistingând după cum autorităţile pe care le reprezintă sunt sau nu părţi în conflictul cu care sesizează Curtea.

68. În ceea ce priveşte noţiunea de conflict juridic de natură constituţională dintre autorităţi publice, se invocă Deciziile Curții Constituționale nr.53 din 28 ianuarie 2005, nr.97 din 7 februarie 2008 și nr.901 din 17 iunie 2009 și se apreciază că instanța de contencios constituțional urmează să constate că a fost legal sesizată, iar prim-ministrul Guvernului este în drept să formuleze cererea cu privire la soluţionarea conflictului juridic de natură constituţională dintre Guvernul României, pe de o parte, și Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de altă parte, deşi nu este parte în acest conflict.

69. Cu privire la fondul conflictului, Guvernul apreciază că cererea prin care se solicită constatarea unui conflict juridic de natură constituțională între Guvernul României, pe de o parte, și

Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de altă parte, este întemeiată, pentru considerentele expuse mai jos.

70. În ceea ce priveşte calitatea de parte implicată în conflict, aceasta se întemeiază pe dispoziţiile art.102 alin.(1) din Constituţie, potrivit cărora Guvernul asigură realizarea politicii interne a ţării, potrivit programului de guvernare acceptat de Parlament, precum și pe dispozițiile art.138 alin.(2) din Constituție, potrivit cărora Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat şi pe cel al asigurărilor sociale de stat, pe care le supune, separat, aprobării Parlamentului. Față de aceste prevederi constituționale, întregul demers al Înaltei Curți de Casație și Justiție reflectă depășirea atribuțiilor puterii judecătorești, prin încălcarea principiului constituțional al separației și echilibrului puterilor în stat.

71. Existenţa conflictului juridic de natură constituţională este generată de modul în care Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie a înțeles să își exercite prerogativele legale subsumate condiției de ordonator principal de credite, respectiv printr-un demers judiciar îndreptat împotriva Guvernului României, ce are ca finalitate obligarea Guvernului României la acte de dispoziție bugetară, împrejurare care reprezintă depășirea sferei de competență atribuită constituțional. În cauză nu este reclamat un conflict privitor la o eventuală hotărâre a unei instanțe, ci privitor la competența Înaltei Curți de Casație și Justiție, ca autoritate publică prevăzută în cadrul titlului III al Constituției, de a iniția o procedură judiciară având ca scop obligarea unei alte autorități să exercite competențe aflate în competența sa exclusivă. Înalta Curte de Casație și Justiție nu a acționat în litigiul deschis împotriva Guvernului ca un simplu ordonator de credite, ci conduita sa are ca efect final instituirea, pe calea instanței judecătorești, de norme juridice care să asigure transpunerea efectivă a pretențiilor susținute.

72. Totodată, se arată că efectele Sentinței civile nr.141 din 5 mai 2026, pronunțată de Curtea de Apel București – Secția a X-a de contencios administrativ și fiscal și pentru achiziții publice, în soluționarea cererii promovate de Înalta Curte de Casație și Justiție, se răsfrâng inclusiv asupra Înaltei Curți de Casație și Justiție, atât în calitatea sa de ordonator principal de credite, cât și în calitatea sa de instanță de control, învestită cu soluționarea cererii de recurs în propria cauză.

73. Din această perspectivă, Guvernul arată că nu neagă în niciun fel dreptul de acces la justiție al Înaltei Curți de Casație și Justiție, însă Curtea Constituțională a reţinut faptul că misiunea constituţională a instanţelor judecătoreşti este aceea de a realiza justiţia – art.126 alin.(1) din Legea fundamentală – , adică de a soluţiona, aplicând legea, litigiile dintre subiectele de drept cu privire la existenţa, întinderea şi exercitarea drepturilor lor subiective (Decizia nr.818 din 3 iulie 2008). Prin demersul exercitat de Înalta Curte de Casație și Justiție în fața instanței judecătorești, aceasta s-a substituit deopotrivă puterii executive și celei legislative, în materia bugetară/gestionării finanțelor publice, fiind unanim recunoscute competențele partajate ale autorităților exponente ale celor două puteri în procesul bugetar. Se invocă, în acest sens, dispozițiile art.17 – *Rolul Parlamentului* și ale art.18 – *Rolul Guvernului* din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare.

74. Cu privire la competențele și responsabilitățile în procesul bugetar, Curtea Constituțională a arătat, prin Decizia nr.818 din 3 iulie 2008, că transferul unor atribuţii legislative către autoritatea executivă se realizează printr-un act de voinţă al Parlamentului ori, pe cale constituţională, în situaţii extraordinare şi numai sub control parlamentar. Totodată, în activitatea sa de interpretare a legii, judecătorul trebuie să realizeze un echilibru între spiritul şi litera legii, între exigenţele de redactare şi scopul urmărit de legiuitor, fără a avea competenţa de a legifera, prin substituirea autorităţii competente în acest domeniu. În temeiul art.126 alin.(3) din Constituţie, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie asigură interpretarea şi aplicarea unitară a legii de către celelalte instanţe judecătoreşti, potrivit competenţei sale. De aceea, în această arhitectură constituțională menită să asigure echilibrul puterilor în statul român, demersul Înaltei Curți de Casație și Justiție împotriva Guvernului este unul perturbator, care încalcă prerogativele constituționale ale autorităților și care a dat naștere unui conflict juridic de natură constituțională.

75. Pretenția Înaltei Curți de Casație și Justiție transpusă/materializată în cererea de chemare în judecată este una nu doar vădit nelegală, ci și una neconstituțională, deoarece actul administrativ este definit de legiuitor (Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, cu modificările și completările ulterioare) ca fiind actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naştere, modifică sau stinge raporturi juridice. Singurul act administrativ tipic de autoritate pe care Guvernul îl poate adopta este hotărârea Guvernului, care însă ar putea suplimenta, cel mult, bugetul unei autorități sau instituții publice din sfera administrației publice centrale, și aceasta în cazuri speciale prevăzute de lege și doar pentru entitățile ce compun administrația publică centrală. Or, rectificarea bugetară solicitată de Înalta Curte de Casație și Justiție, ca parte a puterii judecătorești, nu se poate realiza decât în legătură cu bugetul de stat, prin rectificare bugetară în condițiile prevăzute de dispozițiile

art.138 alin.(2) din Constituție și de legislația specială aplicabilă în domeniu, așa cum a reținut chiar Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul competent să judece recursul în interesul legii prin Decizia nr.10 din 19 septembrie 2011.

76. Concluzionând, Guvernul arată că aspectele învederate de autorul cererii probează existența unui conflict juridic de natură constituţională între Guvern și Înalta Curte de Casație și Justiție, împrejurare față de care se impune admiterea sesizării și constatarea conflictului juridic de natură constituțională între cele două autorități, urmând să arate conduita în acord cu prevederile constituţionale la care autorităţile aflate în conflict trebuie să se conformeze.

77. Cu Adresa nr.5/8440 din 14 iulie 2026, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.12456 din 14 iulie 2026, prim-ministrul Guvernului a depus la dosar o cerere de completare la cererea de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Guvern, pe de o parte, și Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de altă parte, prin care solicită soluționarea conflictului juridic de natură constituțională prin extinderea cadrului conflictului juridic de natură constituțională și cu privire la raporturile dintre Parlament, pe de o parte, și Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de altă parte.

78. Astfel, se arată că, din analiza conținutului obligației stabilite în sarcina pârâților prin dispozitivul Sentinței civile nr.141 din 5 mai 2026, pronunțată de Curtea de Apel București – Secția a X-a de contencios administrativ și fiscal și pentru achiziții publice, reiese că efectele acesteia nu se limitează la sfera de competență a Guvernului, ci afectează în mod direct și nemijlocit rolul constituțional al Parlamentului, ca unică autoritate legiuitoare și ca unic for abilitat să aprobe legea bugetului de stat și rectificările acesteia. Pentru acest motiv, se solicită completarea cererii inițiale, în sensul arătat mai jos, conflictul juridic de natură constituțională privind atât raporturile dintre Guvern și Înalta Curte de Casație și Justiție, cât și raporturile dintre Parlament și Înalta Curte de Casație și Justiție.

79. În ceea ce privește condițiile de admisibilitate, se arată că se mențin susținerile din cererea introductivă și cu privire la cererea de completare. În cauza de față, părțile implicate în pretinsul conflict juridic de natură constituțională sunt chiar cele cuprinse în titlul III din Constituție, și anume: Parlamentul, alcătuit din Camera Deputaților și Senat, respectiv Înalta Curte de Casație și Justiție.

80. În continuare, se reiterează susținerile din cererea inițială care se referă la comportamentul neconstituțional și neloial al Înaltei Curți de Casație și Justiție manifestat atât față de Guvern, cât și față de Parlament, ca unică autoritate legiuitoare a țării care adoptă legea bugetului de stat.

81. În ceea ce privește motivele extinderii conflictului juridic de natură constituțională la raporturile dintre Parlament și Înalta Curte de Casație și Justiție, se arată, în esență, următoarele: 1. rectificarea bugetară este o atribuție exclusivă a Parlamentului, iar nu a Guvernului, potrivit Deciziei Curții Constituționale nr.771 din 22 octombrie 2020; 2. se contestă autoritatea Parlamentului de unică autoritate legiuitoare, așa cum a statuat Curtea prin Decizia nr.838 din 27 mai 2009; 3. prin hotărârea pronunțată, Înalta Curte de Casație și Justiție a anticipat și a lipsit de conținut voința Parlamentului, deoarece, stabilind în sarcina Guvernului o obligație de rezultat, dublată de un termen imperativ de executare și de penalități de 1% pe zi de întârziere, instanța a plasat Parlamentul într-o situație în care exercitarea competenței sale exclusive de aprobare a rectificării bugetare este condiționată și impusă de o hotărâre judecătorească pronunțată într-un litigiu la care Parlamentul nu a fost parte și în care nu și-a putut exprima poziția; 4. hotărârea judecătorească transformă o obligație de diligență într-o obligație imposibil de executat constituțional, deoarece Guvernul nu poate realiza unilateral rectificarea bugetară, aceasta fiind condiționată de adoptarea unei legi de către Parlament, în temeiul art.138 alin.(2) din Constituție, iar hotărârea judecătorească instituie astfel o obligație de rezultat a cărei executare excedează competențelor constituționale ale Guvernului și ale Parlamentului; 5. este afectată autonomia funcțională a Parlamentului, deoarece hotărârea judecătorească exercită o constrângere indirectă asupra procesului legislativ, transferând presiunea executării obligației asupra autorității legiuitoare, sens în care se invocă Decizia nr.108 din 5 martie 2014; 6. hotărârea judecătorească interferează cu procesul bugetar, deoarece alocarea unor resurse suplimentare presupune identificarea sursei de finanțare și evaluarea impactului asupra întregului buget, ceea ce reprezintă decizii de oportunitate politico-bugetară rezervate Guvernului și Parlamentului, iar nu instanțelor judecătorești; 7. se încalcă limitele constituționale ale funcției jurisdicționale, deoarece instanța judecătorească poate constata existența unui drept și obligația statului de a-l respecta, însă nu poate stabili modalitatea concretă de alocare a resurselor bugetare și nici ordinea de prioritate a cheltuielilor publice; 8. situația este similară celei reținute de Curtea Constituțională prin Decizia nr.685 din 7 noiembrie 2018, prin care s-a statuat că practica Înaltei Curți de Casație și Justiție de a lipsi de efecte dispozițiile legale obligatorii emise de Parlament, în calitate de unică autoritate legiuitoare, determină un blocaj instituțional. 9. sunt întrunite condițiile de admisibilitate a conflictului juridic de natură constituțională și în raport cu Parlamentul, pentru identitate de rațiune cu cele arătate în cererea inițială referitor la conflictul dintre Guvern și Înalta Curte de Casație și Justiție.

82. Suplimentar față de argumentele invocate prin cererea inițială, se arată că, așa cum rezultă din coroborarea principiilor consacrate de Legea nr.500//2002, (principiul legalității cheltuielilor publice, principiul disciplinei financiar – bugetare) și în raport cu competența constituțională a Guvernului în realizarea politicii interne și gestionarea bugetului public, precum și cu rolul Parlamentului în aprobarea bugetului de stat, o obligație stabilită printr-o hotărâre judecătorească nu poate fi transformată într-o obligație bugetară efectivă fără identificarea sursei de finanțare și fără respectarea procedurilor bugetare.

83. Nu în ultimul rând, se reiterează susținerile ce vizează competențele Guvernului și ale Parlamentului cu privire la bugetul de stat, reținute de instanța de contencios constituțional prin Decizia nr.286 din 26 martie 2026, paragrafele 137 și 138.

84. Din interpretarea dispozițiilor constituționale ale art.138, ale art.111, ale art.102 și ale art.147 alin.(4), rezultă că puterea judecătorească, în interpretarea și aplicarea legii, poate constata existența unor drepturi, însă nu poate substitui autoritatea executivă și legislativă în operațiunea de construire a bugetului de stat. Astfel, Înalta Curte de Casație și Justiție, prin modul de interpretare sau aplicare a normelor privind drepturile salariale, a creat în sarcina Guvernului o obligație financiară cu impact bugetar semnificativ, fără ca aceasta să fie corelată cu procedura bugetară prevăzută de Legea nr.500/2002, care conferă Parlamentului atribuții exclusive. Constatarea existenței unui drept este atribuția instanțelor judecătorești, iar asigurarea resurselor financiare în vederea executării obligației corelative dreptului în discuție este o atribuție ce revine Parlamentului/Guvernului. În acest context, se semnalează riscul transformării controlului judecătoresc într-un instrument bugetar, ceea ce ar conduce la încălcarea echilibrului constituțional și al principiului separației puterilor în stat, consacrat de art.1 alin.(4) din Constituție.

85. Pentru toate aceste considerente, Guvernul solicită Curții Constituționale ca cele două capete de cerere – privind conflictul dintre Guvern și Înalta Curte de Casație și Justiție, respectiv dintre Parlament și Înalta Curte de Casație și Justiție – să fie soluționate împreună, prin aceeași decizie, având în vedere identitatea de cauză și de situație de fapt, și în consecință: 1. să constate existența unui conflict juridic de natură constituțională între Guvern și Parlament, pe de o parte, și Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de altă parte, declanșat prin demersul judiciar al Înaltei Curți de Casație și Justiție împotriva Guvernului și Ministerului Finanțelor, cu depășirea limitelor constituționale ale prerogativelor autorității judecătorești prevăzute la art.124 și 126 din Constituție, cu nesocotirea rolului constituțional al Guvernului și al Parlamentului și cu încălcarea prevederilor art.21 alin.(3) teza întâi din Legea fundamentală; 2. să constate că Înalta Curte de Casație și Justiție nu are competența constituțională de a obliga Guvernul sau Parlamentul să modifice bugetul de stat, adoptarea și rectificarea acestuia fiind atribuții ale Parlamentului, iar elaborarea proiectului de buget fiind o competență exclusivă a Guvernului, guvernată de criterii de oportunitate și de o marjă largă de apreciere, și astfel să decidă care este conduita de urmat pentru autoritățile implicate în conflict, exponente ale celor trei puteri ale statului – executivă, legislativă și judecătorească – , în vederea restabilirii ordinii constituționale.

CURTEA,

examinând cererea de soluţionare a conflictului juridic de natură constituţională dintre Guvernul României, pe de o parte, şi Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de altă parte, punctele de vedere ale Guvernului și Înaltei Curți de Casație și Justiție, cererea de completare depusă la dosar de către prim-ministrul Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, susținerile reprezentanților prim-ministrului, Guvernului și Înaltei Curți de Casație și Justiție, dispoziţiile legale criticate, raportate la prevederile Constituţiei, precum şi Legea nr.47/1992, reţine următoarele:

Admisibilitatea cererii formulate de către prim-ministrul Guvernului

86. Curtea va proceda mai întâi la verificarea îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a cererii de soluţionare a conflictului juridic de natură constituţională dintre Guvernul României, pe de o parte, şi Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de altă parte, prevăzute de art.146 lit.e) din Constituție și de art.34 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, care trebuie îndeplinite sub aspectul titularului dreptului de sesizare a Curții Constituționale (a), al autorităţilor publice care ar putea fi implicate într-un conflict juridic de natură constituţională (b), precum și al obiectului cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională (c), care vizează stabilirea sferei de competență a Curții Constituționale (a se vedea, în același sens, Decizia Curții Constituționale nr.671 din 20 octombrie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1081 din 11 noiembrie 2021).

(a) Titularii dreptului de sesizare a Curţii Constituţionale cu cereri de soluţionare a conflictelor juridice de natură constituţională

87. Sub aspectul titularului dreptului de a sesiza Curtea Constituţională cu soluţionarea unui conflict juridic de natură constituţională, Curtea constată că, potrivit art.146 lit.e) din Constituţie, poate fi învestită *„la cererea Preşedintelui României, a unuia dintre preşedinţii celor două Camere, a primului-*

ministru sau a preşedintelui Consiliului Superior al Magistraturii”. Curtea constată că prim-ministrul este un subiect de drept care are competenţa ca, în temeiul art.146 lit.e) din Constituţie, să formuleze cereri cu privire la soluţionarea unor conflicte juridice de natură constituţională. În consecinţă, prim-ministrul este subiect de drept aflat în ipoteza textului citat, astfel încât din această perspectivă, sunt îndeplinite condiţiile privind legalitatea sesizării (a se vedea, și Decizia nr.270 din 10 martie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.290 din 15 aprilie 2008, Decizia nr.972 din 21 noiembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.800 din 28 noiembrie 2012, Decizia nr.460 din 13 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.762 din 9 decembrie 2013, Decizia nr.261 din 8 aprilie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 17 aprilie 2015, paragraful 16, Decizia nr.68 din 27 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.181 din 14 martie 2017, paragraful 55, sau Decizia nr.757 din 23 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.33 din 15 ianuarie 2018, paragraful 59, sau Decizia nr.358 din 30 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.473 din 7 iunie 2018, paragrafele 53 şi 54, sau Decizia nr.685 din 7 noiembrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1021 din 29 noiembrie 2018, paragrafele 116 și 117).

(b) Autorităţile publice care pot fi implicate într-un conflict juridic de natură constituţională

88. Potrivit jurisprudenţei constante a Curţii Constituţionale (a se vedea Decizia nr.358 din 30 mai 2018, precitată, paragraful 55, sau Decizia nr.685 din 7 noiembrie 2018, precitată, paragraful 118), autorităţile publice care ar putea fi implicate într-un conflict juridic de natură constituţională sunt numai cele cuprinse în titlul III din Constituţie, şi anume: Parlamentul, alcătuit din Camera Deputaţilor şi Senat, Preşedintele României, ca autoritate publică unipersonală, Guvernul, organele administraţiei publice centrale şi ale administraţiei publice locale, precum şi organele autorităţii judecătoreşti (Decizia nr.611 din 3 octombrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.877 din 7 noiembrie 2017, paragraful 58), respectiv Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, Ministerul Public şi Consiliul Superior al Magistraturii (Decizia nr.988 din 1 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.784 din 24 noiembrie 2008). De asemenea pot fi părţi în conflictul juridic de natură constituţională prim-ministrul sau ministrul justiţiei, atunci când îşi exercită o atribuţie proprie, Ministerul Justiţiei sau chiar prefectul (Decizia nr.358 din 30 mai 2018, paragrafele 57 și 62).

89. Raportând cele expuse la cauza de faţă, Curtea constată că părţile pretins aflate în conflict sunt Guvernul şi Înalta Curte de Casație și Justiție, care sunt autorităţi publice cuprinse în titlul III din Constituţie. Rezultă că este îndeplinită şi condiţia de admisibilitate referitoare la subiectele între care se poate naşte un conflict juridic de natură constituţională.

(c) Obiectul cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională

90. Sub aspectul obiectului conflictului juridic de natură constituţională, Curtea constată, din examinarea conţinutului cererii formulate în cauză, că autorul sesizării susţine, în esenţă, că „demersul judiciar al Înaltei Curți de Casație și Justiție” împotriva Guvernului României și Ministerului Finanțelor a declanșat un conflict juridic de natură constituțională între Guvernul României, pe de o parte, şi Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de altă parte. Astfel, autorul sesizării susține că, prin cererea introductivă de instanță, astfel cum a fost modificată, înregistrată pe rolul Curții de Apel București – Secția a X-a de contencios administrativ și fiscal și pentru achiziții publice, la data de 30 martie 2026, cu nr.1844/2/2026, reclamanta Înalta Curte de Casație și Justiție a chemat în judecată pe pârâții Guvernul României și Ministerul Finanțelor, solicitând instanței sesizate ca, prin hotărârea pe care o va pronunța, să dispună:

„1. Obligarea pârâților la punerea la dispoziția reclamantei a tuturor fondurilor necesare pentru plata drepturilor salariale restante ale magistraților și ale celorlalte categorii profesionale îndreptățite, prevăzute în titluri executorii, scadente în anul 2026, prevăzute în anexă;

2. Obligarea pârâților la emiterea actelor administrative și efectuarea tuturor demersurilor bugetare necesare pentru includerea/alocarea integrală a sumelor solicitate, necesare achitării drepturilor salariale restante prevăzute în titluri executorii, scadente în anul 2026, inclusiv prin rectificare bugetară, dacă este cazul;

3. Stabilirea prin dispozitiv a unui termen de executare de maximum 10 zile și a amenzii prevăzute la art.24 alin.(2) din Legea nr.544/2004, respectiv amenda în cuantum de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, în sarcina persoanelor responsabile, respectiv Ministerul Finanțelor și Guvernul României, pentru neexecutarea obligației stabilite prin hotărârile judecătorești definitive, precum și obligarea acestora la plata despăgubirilor pentru neexecutare.”

91. Totodată, autorul sesizării susține că prin Sentința civilă nr.141 din 5 mai 2026, pronunțată de Curtea de Apel București – Secția a X-a de contencios administrativ și fiscal și pentru achiziții publice în Dosarul nr.1844/2/2026, Guvernul și Ministerul Finanțelor au fost obligați la emiterea actelor administrative și efectuarea tuturor demersurilor bugetare necesare pentru includerea/alocarea integrală a sumelor solicitate necesare achitării drepturilor salariale restante ale judecătorilor și ale

celorlalte categorii profesionale îndreptățite, prevăzute în titluri executorii, scadente în anul 2026, inclusiv prin rectificare bugetară, dacă este cazul, precum și la punerea la dispoziția reclamantei a tuturor fondurilor necesare pentru plata drepturilor salariale restante respective, sub sancțiunea unei penalități în cuantum de 1% pentru fiecare zi de întârziere – , hotărâre pe care Guvernul a și atacat-o cu recurs la instanța superioară, Înalta Curte de Casație și Justiție.

92. Cu privire la aceste susțineri, Curtea reține că, potrivit art.XVIII alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2025 pentru modificarea şi completarea unor acte normative, pentru stabilirea unor măsuri privind implementarea programelor naţionale din domeniul lucrărilor publice, precum şi pentru stabilirea unor măsuri bugetare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.907 din 2 octombrie 2025, tranşele aferente sumelor prevăzute prin hotărâri judecătoreşti având ca obiect acordarea unor drepturi de natură salarială stabilite în favoarea personalului din instituţiile şi autorităţile publice, care fac obiectul plăţii eşalonate, conform legii, scadente până la 31 decembrie 2025 şi care nu au fost plătite până la data intrării în vigoare a prezentei ordonanţe de urgenţă, se plătesc în anul 2026.

93. Având în vedere aceste dispoziții, Înalta Curte de Casație și Justiție – în calitate de ordonator principal de credite pentru instanţele judecătoreşti cu privire la cheltuielile de personal și la alte categorii de cheltuieli intrinsec legate de cheltuielile de personal (potrivit dispozițiilor art.142 din Legea nr.304/2022 privind organizarea judiciară, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1104 din 16 noiembrie 2022, cu modificările și completările ulterioare) – a chemat în judecată Guvernul și Ministerul Finanțelor Publice pentru plata tranşelor aferente sumelor prevăzute prin hotărâri judecătoreşti definitive având ca obiect acordarea unor drepturi de natură salarială stabilite în favoarea personalului din instituţiile şi autorităţile publice. Așadar, raportul juridic dedus judecății instanței judecătorești este unul de contencios administrativ, guvernat de dispozițiile Constituției referitoare la controlul judecătoresc al actelor administrative și de normele dreptului administrativ aplicabile executării obligațiilor stabilite prin titluri executorii, iar, în cauza de contencios administrativ aflată pe rolul Curții de Apel București, Înalta Curte de Casație și Justiție are calitatea de reclamant.

94. Totodată, Curtea reține că Sentința civilă nr.141 din 5 mai 2026, pronunțată de Curtea de Apel București – Secția a X-a de contencios administrativ și fiscal și pentru achiziții publice în Dosarul nr.1844/2/2026, a fost atacată cu recurs la Înalta Curte de Casație și Justiție, recurs în cadrul căruia au fost invocate mai multe excepții de neconstituționalitate.

95. Având în vedere acestea, cererea prim-ministrului dedusă judecății Curții Constituționale exprimă nemulțumirea Guvernului, în calitate de parte într-un litigiu pendinte de contencios administrativ, față de modul de soluționare a acestuia de către instanțele judecătorești. Criticile formulate prin cererea privind soluționarea unui conflict juridic de natură constituţională privesc exclusiv aspecte ce țin de competența instanței judecătorești, exercitată în acord cu art.124 și 126 din Constituție, și anume soluționarea cererii de recuzare, calificarea cauzei ca urgentă, termenul de executare, interpretarea și aplicarea normelor de lege incidente referitoare la executarea obligațiilor stabilite prin titluri executorii, precum și soluția dispusă și penalitățile stabilite prin dispozitivul hotărârii judecătorești.

96. În jurisprudența sa constantă, Curtea a constatat că interpretarea normelor juridice este operaţiunea de stabilire a conţinutului şi a sensului acestora, fiind o etapă absolut necesară în vederea aplicării corecte a legii în situaţii de fapt concrete, instanţa judecătorească fiind ţinută să aplice în acest scop metodele de interpretare a normelor juridice. Interpretarea legilor este operaţiunea raţională, utilizată de orice subiect de drept, în vederea aplicării şi respectării legii, având ca scop clarificarea înţelesului unei norme juridice sau a câmpului său de aplicare. Instanţele judecătoreşti interpretează legea, în mod necesar, în procesul soluţionării cauzelor cu care au fost învestite, interpretarea fiind faza indispensabilă procesului de aplicare a legii. Prin urmare, nu intră sub incidenţa controlului de constituţionalitate exercitat de Curtea Constituțională aplicarea şi interpretarea legii, acestea fiind de resortul exclusiv al instanţei de judecată care judecă fondul cauzei, precum şi al instanţelor de control judiciar, astfel cum rezultă din prevederile coroborate ale art.126 alin.(1) şi (3) din Constituţie (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.600 din 14 aprilie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.395 din 11 iunie 2009, sau Decizia nr.294 din 28 mai 2024, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.960 din 25 septembrie 2024, paragraful 27).

97. Având în vederea acestea și analizând cererea formulată de prim-ministru referitoare la conflictul juridic de natură constituțională, Curtea constată că aspectele supuse controlului Curții Constituționale vizează, în realitate, legalitatea și temeinicia hotărârii judecătorești pronunțate în litigiul de contencios administrativ în care sunt părți Înalta Curte de Casație și Justiție și Guvernul, aspecte care pot fi valorificate numai prin căile de atac prevăzute de lege, iar nu în cadrul exercitării atribuției Curții Constituționale de a soluționa conflicte juridice de natură constituțională, consacrate de art.146 lit.e) din Constituție.

98. Mai mult, Curtea observă că pretinsul conflict juridic de natură constituțională are ca punct

de origine nerespectarea de către una dintre părțile aflate în conflict (Guvernul) a propriului cadru normativ stabilit prin ordonanțe de urgență și hotărâri ale Guvernului privind îndeplinirea obligațiilor care îi incumbă prin titluri executorii, respectiv a calendarului de eșalonare/reeșalonare pe care, în mod unilateral, Guvernul însuși l-a stabilit.Or, problema care se pune în cauză nu este dacă statul poate eșalona plata unor sume stabilite prin titluri executorii, ci dacă statului îi este permis să nu respecte regulile pe care el însuși le-a instituit. Ca atare, prin aplicarea principiului general de drept potrivit căruia *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*, rezultă că atribuția Curţii Constituţionale de soluționare a conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice nu poate fi convertită într-o modalitate de eludare a controlului instanțelor judecătorești sau a executării obligațiilor stabilite de acestea.

99. Curtea reține că dispoziţiile art.146 din Constituţie şi ale Legii nr.47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale stabilesc competenţa materială a Curţii Constituţionale, ca garant al supremaţiei Legii fundamentale, enumerând în mod restrictiv atribuţiile jurisdicţiei constituţionale.

100. În cauza de faţă, sesizarea Curţii pentru îndeplinirea atribuţiei referitoare la soluţionarea conflictului juridic de natură constituţională dintre Guvern și Înalta Curte de Casație și Justiție și la analiza conduitei părţilor aflate în conflict, sub aspectul îndeplinirii competenţelor conform prevederilor constituţionale, constituie elemente ale exercitării unei veritabile căi de atac, ce are ca scop lipsirea de efecte juridice a unor hotărâri judecătoreşti. Astfel, Curtea Constituțională nu este competentă să exercite un control de legalitate sau de constituţionalitate asupra hotărârilor judecătoreşti, în cadrul niciunei atribuții dintre cele prevăzute la art.146 din Legea fundamentală.

101. Aşa fiind, este evident că decizia pronunţată de Curtea Constituţională în soluţionarea conflictului juridic de natură constituţională nu poate produce niciun efect cu privire la valabilitatea hotărârilor judecătorești. Curtea constată că, în realitate, este chemată să cenzureze modul în care instanța judecătorească a interpretat și a aplicat dispozițiile de lege incidente în cazul concret dedus judecății, în care părți sunt Înalta Curte de Casație și Justiție și Guvernul. Or, a proceda în acest mod echivalează cu transformarea Curții Constituționale într-o instanță de reformare a hotărârilor judecătorești, ceea ce contravine ordinii constituționale, statului de drept și prevederilor legale în vigoare.

102. Curtea a statuat în mod constant în jurisprudența sa că atribuția prevăzută de art.146 lit.e) din Constituție nu poate fi utilizată ca o cale de atac împotriva hotărârilor judecătorești și nu poate transforma Curtea Constituțională într-o instanță de control judiciar. Astfel, Curtea a statuat că nu are competența de a cenzura sau reforma hotărârile judecătorești. Asimilarea acestei atribuții cu efectuarea unui control de legalitate sau de constituționalitate asupra hotărârilor judecătorești „ar echivala cu o deturnare a dispozițiilor constituționale privind soluționarea conflictelor juridice și o încălcare flagrantă a competenței Curții Constituționale” (a se vedea Decizia nr.838 din 27 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.461 din 3 iulie 2009, și Decizia nr.988 din 1 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.784 din 24 noiembrie 2008).

103. Prin urmare, Curtea nu poate examina legalitatea sau temeinicia Sentinței civile nr.141 din 5 mai 2026, pronunțată de Curtea de Apel București – Secția a X-a de contencios administrativ și fiscal și pentru achiziții publice în Dosarul nr.1844/2/2026, aflată în calea de atac a recursului, și nici nu se poate pronunța asupra modului în care instanța judecătorească de contencios administrativ a interpretat și a aplicat dispozițiile Legii contenciosului administrativ nr.554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1154 din 7 decembrie 2004, ale Legii nr.500/2002 privind finanţele publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.597 din 13 august 2002, sau ale Legii responsabilităţii fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.472 din 4 iunie 2020.

104. În consecință, sesizarea excedează sferei conflictului juridic de natură constituțională și urmărește utilizarea procedurii prevăzute de art.146 lit.e) din Constituție pentru reformarea unei soluții pronunțate într-un dosar aflat pe rolul instanțelor de judecată, aspect incompatibil cu competența Curții Constituționale.

105. Având în vedere toate acestea, Curtea constată că motivele invocate în cererea de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Guvern, pe de o parte, şi Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de altă parte, nu pot forma obiect al unei cereri de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională, deoarece depășesc sfera de competență a instanței de contencios constituțional și, în consecință, cererea formulată de prim-ministrul Guvernului privind existenţa unui conflict juridic de natură constituţională dintre Guvernul României, pe de o parte, şi Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de altă parte, este inadmisibilă.

106. În final, Curtea constată că, având în vedere inadmisibilitatea cererii privind existenţa unui conflict juridic de natură constituţională dintre Guvernul României, pe de o parte, şi Înalta Curte de

Casație și Justiție, pe de altă parte, extinderea conflictului juridic de natură constituțională – solicitată prin cererea de completare depusă la dosar de către prim-ministrul Guvernului – având același obiect, dar care privește raporturile dintre Parlament și Înalta Curte de Casație și Justiție, nu poate fi analizată, întrucât a rămas fără obiect.

107. Având în vedere considerentele expuse, dispoziţiile art.146 lit.e) din Constituţie, precum şi prevederile art.11 alin.(1) lit.A.e), ale art.34 şi 35 din Legea nr.47/1992, cu majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUŢIONALĂ
În numele legii
DECIDE:

Constată că cererea domnului Ilie Gavril Bolojan, prim-ministru al Guvernului, privind existenţa unui conflict juridic de natură constituţională dintre Guvernul României, pe de o parte, şi Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de altă parte, este inadmisibilă.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică prim-ministrului Guvernului și Înaltei Curți de Casație și Justiție şi se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 7 octombrie 2026.

O P I N I E C O N C U R E N T Ă

1. În acord cu soluţia adoptată - cu majoritate de voturi - prin Decizia nr.973 din 7 octombrie 2026, considerăm că soluția de inadmisibilitate pronunțată cu privire la cererea de soluționare a conflictului juridic de natura constituțională este corectă. Totuși, apreciem că motivarea soluției de inadmisibilitate trebuia să țină cont de alte argumente față de cele care au fost reținute în decizia pronunțată, astfel cum vom arăta în cele de mai jos.

2. Curtea Constituțională a fost sesizată de prim-ministrul demis cu o cerere de soluționare a unui conflictului juridic de natura constituțională „declanșat ca urmare a demersului judiciar promovat de Înalta Curte de Casație și Justiție împotriva Guvernului României si Ministerului Finanțelor, având ca motiv imperativul demersurilor ce îi revin în calitate de ordonator principal de credite”. Astfel, Înalta Curte de Casație și Justiție a chemat în judecată pe pârâții Guvernul României și Ministerul Finanțelor, solicitând, în esență, punerea la dispoziția reclamantei a fondurilor necesare achitării drepturilor salariale restante ale magistraților prevăzute în titluri executorii, scadente în anul 2026, precum și aplicarea unei amenzi pe zi de întârziere în sarcina Ministerului Finanțelor și Guvernului României pentru neexecutarea obligației stabilite prin hotărârile judecătorești definitive, precum și obligarea acestora la plata despăgubirilor pentru neexecutare. În acest sens, pe rolul Curții de Apel București - Secția a X-a de Contencios Administrativ ș Fiscal și pentru Achiziții Publice s-a format dosarul nr.1844/2/2026. Instanța judecătorească a admis acțiunea, iar împotriva sentinței pronunțate pârâții au formulat recurs întemeiat pe motivul de recurs referitor la depășirea atribuțiile puterii judecătorești. Competența de soluționare a recursului aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție, care a fixat ca prim termen de judecată data de 9 iulie 2026. Anterior acestei date, respectiv în data de 2 iulie 2026 a fost formulat prezenta cerere de constatare a unui conflict juridic între Guvern și Înalta Curte de Casație și Justiție.

3. Cu privire la admisibilitatea unei astfel de cereri, se constată că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a stabilit că nu este competentă să cenzureze legalitatea unor hotărâri judecătoreşti (Decizia nr.988/2008), astfel că interpunerea Curții într-un demers judiciar aflat în curs este inadmisibilă. Curtea nu exercită un control judiciar asupra hotărârilor pronunțate în sistemul instanțelor judecătorești în cauze pendinte, așadar, aflate pe rolul instanțelor judecătorești. Competența Curții Constituționale se angajează numai pe calea excepției de neconstituționalitate [art.146 lit.d) teza întâi din Constituție], fiind exclusă intervenția sa pe calea soluționării unui pretins conflict de natură constituțională [art.146 lit.e) din Constituție].

4. În schimb, Curtea are competența de a se pronunța cu privire la paradigmele de tip jurisprudențial care încalcă valorile, principiile sau exigențele Constituției. Curtea a constatat că, în măsura în care există mecanisme prin care autorităţile publice să se autoregleze prin acţiunea lor directă şi nemijlocită, rolul Curţii Constituţionale devine unul subsidiar. Numai în lipsa acestor mecanisme, în măsura în care misiunea reglării sistemului constituţional revine în exclusivitate în sarcina justiţiabilului, care este pus, astfel, în situaţia de a lupta pentru garantarea drepturilor sau libertăţilor sale în contra

unei paradigme juridice neconstituţionale, dar instituţionalizate, rolul Curţii Constituţionale devine unul principal şi primordial pentru înlăturarea blocajului constituţional rezultat din limitarea rolului Parlamentului în arhitectura Constituţie (a se vedea, în acest sens, Deciziile nr.108/2014, nr.685/2018 și nr.26/2019). Cu alte cuvinte, dezvoltarea unei paradigme juridice neconstituționale nu poate fi lăsată nesancționată, remediul ultim fiind plasarea sa în afara cadrului constituțional. Ca atare, indiferent de autoritatea publică care a dezvoltat sau a contribuit la paradigma de tip jurisprudențial contrară Constituției, de gradul de acceptanţă şi de întinderea în timp a aplicării acestei paradigme, ține de rolul și competența Curții Constituționale să elimine paradigme juridice care afectează supremația Constituției. De aceea, numai în condițiile în care sistemul judiciar nu se poate autoregla sau îi lipsesc mecanismele necesare în acest sens, competența Curții Constituționale – subsidiară, prin natura ei - poate fi angajată pe calea conflictului juridic de natură constituțională. Aceste aspecte au făcut posibilă plasarea în afara cadrului constituțional a unor paradigme de tip jurisprudențial contrare Constituției (a se vedea în aceste sens Deciziile nr.838/2009, nr.685/2018 și nr.26/2019), și nu a unor hotărâri judecătorești în cauze individuale.

5. Atragerea Curții Constituționale în soluționarea unei anumite cauze aflate pe rolul instanțelor judecătorești, astfel cum s-a încercat în cauza de față, nu ar face altceva decât să conducă la o ingerință a acesteia în procesul de înfăptuire a justiției; de aceea, în mod punctual această cerere formulată în mod prematur este inadmisibilă. În schimb, astfel cum am precizat mai sus, în ipoteza în care fost dezvoltată o paradigmă de tip jurisprudențial contrară Constituției, independent de existența unei cauze individuale aflate pe rolul unei instanțe judecătorești, atribuția Curții prevăzută la art.146 lit.e) din Constituție devine remediul juridic prin mijlocirea căruia se poate restabili starea de constituționalitate.

6. Subliniem faptul că Înalta Curte de Casație și Justiție trebuie să vegheze la respectarea principiului separației puterilor în stat și a deciziilor Curții Constituționale. Ca atare, având în vedere motivul de casare invocat în cauza punctuală indicată de autorul cererii, ține de obligația și responsabilitatea instanței supreme de a aplica prevederile Constituției și deciziile Curții Constituționale în vederea autoreglării sistemului judiciar sub aspectul întinderii competenței puterii judecătorești. Misiunea ICCJ și rolul acesteia de a regla din interior sistemul judiciar se realizează în coordonatele normative prevăzute de Constituție, ținându-se seama de faptul că instanțele judecătorești nu pot legifera (pe cale interpretativă) și nu pot să oblige autoritățile publice la conduite contrare Constituției. Totodată, principiul loialității constituționale impune colaborarea între puterile statului, niciuna dintre acestea – nici chiar puterea judecătorească – neputând să acționeze cu încălcarea Constituției, respectiv a principiului separației puterilor în stat sau a competențelor stabilite de Constituție în materie de politică bugetară. În jurisprudența sa, Curtea a subliniat că principiul colaborării loiale între autorităţile/instituţiile statului presupune atât respectul faţă de lege, cât și respectul reciproc între autorităţile/instituţiile statului, ca expresie a unor valori constituţionale asimilate, asumate şi promovate, în scopul asigurării echilibrului între puterile statului (a se vedea și Decizia nr.617/2017, paragraful 107)

7. Considerăm că cele expuse trebuiau să fie reținute în Decizia nr.973 din 7 octombrie 2026, pentru o mai bună fundamentare și argumentare a problemelor de drept constituțional deduse analizei Curții Constituționale.

Judecător,
Asztalos Csaba-Ferenc

OPINIE SEPARATĂ

În dezacord cu opinia majoritară, formulăm prezenta **opinie separată**, considerând că cererea prim-ministrului României, privind existența unui conflict juridic de natură constituțională între Guvernul și, respectiv, Parlamentul României, pe de o parte, și Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de altă parte, trebuia să fie **admisă** întrucât:

Prin confuzia dintre atribuțiile de instanță judecătorească, ce protejează drepturi subiective pe calea unor proceduri judiciare, și atribuția de ordonator de credite, ce presupune proceduri bugetare, Înalta Curte de Casație și Justiție a încălcat separația puterilor în stat prevăzută de art.1 alin.4 din Constituție și a impietat asupra competențelor exclusive ale Guvernului și, respectiv, Parlamentului în materie bugetară, așa cum sunt acestea prevăzute de art.138 din Legea fundamentală.

1.1. În fapt, la data de 2 iulie 2026, în temeiul art.146 lit.e) din Constituția României, prim-ministrul României a formulat o cerere de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională între Guvern, pe de o parte, și Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ), pe de altă parte. Potrivit cererii, conflictul a fost declanșat de demersul judiciar al Înaltei Curți de Casație și Justiție de **învestire a instanțelor de judecată cu o solicitare de obligare a pârâților** (Guvernul României și ministerul Finanțelor) **la „alocarea imediată a tuturor fondurilor necesare pentru achitarea drepturilor salariale restante prevăzute în titluri executorii"**, scadente în anul 2026, „**inclusiv prin rectificare bugetară,** dacă este cazul, [...] sub sancțiunea unei penalități în cuantum de 1% pentru fiecare zi de întârziere".

1.2. Ulterior, în data de 14 iulie 2026, prim-ministrul a transmis Curții Constituționale o cerere completatoare, prin care a solicitat **extinderea conflictului juridic** și la raporturile dintre Parlamentul României, pe de o parte, respectiv Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de altă parte, cu privire la competențele exclusive rezervate Parlamentului în materie bugetară și limitele competenței puterii judecătorești. Prin urmare, **conflictul juridic de natură constituțională privește Guvernul și Parlamentul României, pe de o parte, și Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de altă parte**.

2.1. Cu privire la **admisibilitatea cererii** formulate de prim-ministrul României, jurisprudența Curții Constituționale (de exemplu, Decizia nr.108/2014) a definit conflictele juridice de natură constituțională ca fiind (i) conflicte juridice, (ii) de natură constituțională, (iii) care produc blocaje instituționale (iv) și care vizează nu doar conflictele de competență (pozitive sau negative) născute între autoritățile publice, ci orice situații conflictuale a căror naștere rezultă în mod direct din textul Constituției. Aceste caracteristici trebuie întrunite cumulativ, neîndeplinirea oricăreia fiind, *ab initio*, o cauză de respingere a sesizării.

2.2. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, „conflictul juridic de natură constituțională presupune acte sau acțiuni concrete prin care o autoritate ori mai multe își arogă puteri, atribuții sau competențe care, potrivit Constituției, aparțin altor autorități publice ori omisiunea unor autorități publice, constând în declinarea competenței ori în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligațiile lor". (Decizia nr.53/2005). Totodată, conflictul juridic de natură constituțională există între două sau mai multe autorități și poate privi conținutul ori întinderea atribuțiilor lor, decurgând din Constituție, ceea ce înseamnă că acestea sunt conflicte de competență, pozitive sau negative, și care pot crea blocaje instituționale (Decizia nr.97/2008).

2.3. În cauza de față, autorul sesizării invocă depășirea competențelor puterii judecătorești de către ICCJ și încălcarea principiului separației și echilibrului puterilor în stat în raport cu Guvernul și Parlamentul României. Mai precis, autorul sesizării susține că, prin obligarea *pe cale judiciară* a Guvernului și, respectiv, Parlamentului la alocarea bugetară imediată și integrală a tuturor fondurilor necesare pentru achitarea unor sume prevăzute în titluri executorii scadente în anul 2026 au fost încălcate competențele exclusive ale puterilor legislativă și executivă în materie bugetară. Apreciem că sesizarea întrunește condițiile dezvoltate în jurisprudența Curții Constituționale referitoare la admisibilitate:

- situația de fapt deferită Curții este un conflict juridic, fiind vizată existența sau inexistența unei competențe a puterii judecătorești de a interveni în materie bugetară, respectiv de a stabili alocări bugetare și de a prioritiza alocarea resurselor financiare ale statului prin intermediul unor hotărâri judecătorești;
- conflictul are natură constituțională întrucât vizează raporturi juridice în materie bugetară, reglementate de art.138 din Constituție, dintre un ordonator de credite și Guvernul, respectiv Parlamentul României;
- situația de fapt supusă analizei Curții Constituționale vizează un blocaj instituțional de vreme ce presupune obligarea puterii executive și, respectiv, a puterii legislative la alocarea ***imediată și integrală*** în bugetul de stat, „**inclusiv prin rectificare bugetară,** dacă este cazul, [...] sub sancțiunea unei penalități în cuantum de 1% pentru fiecare zi de întârziere", a unor sume de bani necesare achitării unor

datorii constatate prin hotărâri judecătorești definitive, care constituie titluri executorii scadente în anul 2026, indiferent de veniturile existente la bugetul de stat și de orice alte cheltuieli scadente în același an bugetar.
Pentru aceste considerente, apreciem că sesizarea este **admisibilă.**
3.1. Potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, **atribuția prevăzută de art.146 lit.e) din Constituție nu poate fi utilizată ca o cale de atac împotriva hotărârilor judecătorești** și nu poate transforma Curtea Constituțională într-o instanță de control judiciar. Dat fiind rolul Curții Constituționale de garant al supremației Constituției prevăzut de art.142 alin.(1) din Legea fundamentală, este necesar să amintim principiile constituționale și faptele incidente în prezenta cauză, **fără ca aceasta să constituie o apreciere asupra legalității sau temeiniciei hotărârilor judecătorești menționate**.
3.2. Este fără îndoială că ICCJ este un subiect de drept titular de drepturi și obligații. ICCJ își poate proteja drepturile subiective proprii, inclusiv pe calea unor acțiuni în justiție, ceea ce a și făcut atunci când a solicitat în instanță plata unor restanțe salariale. De altfel, ICCJ a obținut câștig de cauză de vreme ce este fără tăgadă faptul că există hotărâri judecătorești definitive, care se constituie în titluri executorii, prin care statul român este obligat la plata unor sume de bani ce reprezintă echivalentul unor drepturi de natură salarială stabilite în favoarea personalului din justiție, așa cum există și în favoarea personalului din alte instituții și autorități publice.
3.3. Executarea hotărârilor judecătorești definitive este o obligație constituțională pentru toate autoritățile publice. Forța executorie a unei hotărâri judecătorești „trebuie respectată și executată atât de către cetățeni, cât și de autoritățile publice", iar a lipsi o hotărâre definitivă de caracterul ei executoriu „reprezintă o încălcare a ordinii juridice a statului de drept și o obstrucționare a bunei funcționări a justiției". (Decizia nr.972/2012, pct.VI.3). Potrivit jurisprudenței CEDO, o autoritate a statului nu poate invoca lipsa fondurilor ca scuză pentru a nu achita datoria stabilită printr-o hotărâre judecătorească, iar o întârziere în executarea unei hotărâri poate fi justificată în împrejurări speciale, cu condiția ca aceasta să nu aducă atingere substanței dreptului protejat în temeiul art.6 par. 1 din Convenție [*Immobiliare Saffi c. Italiei* (MC), 1999, pct.74]. Din perspectiva jurisprudenței CEDO, caracterul rezonabil al unui termen trebuie apreciat în funcție de complexitatea procedurii de executare, de comportamentul reclamantului și al autorităților competente, precum și de valoarea și natura reparației acordate de instanță (*Raïlian împotriva Rusiei*, 2007, pct.31 și *Bourdov împotriva Rusiei (nr.2)*, 2009, pct.66).
3.4. Demersul judiciar al ICCJ vizat de autorul sesizării din prezenta cauză are însă ca obiect nu protejarea unor drepturi subiective proprii, ci alocarea imediată și integrală a unor fonduri bugetare pentru punerea în executare a unor titluri executorii scadente în 2026. Or, acele titluri executorii nu au fost contestate, ci au fost eșalonate la plată. În concret, plățile vizate au fost eșalonate, inițial pentru 5 ani, prin O.U.G. nr.114/2018, iar apoi prin O.U.G. nr.115/2023, tranșele neplătite până la finalul anului 2023 au fost reeșalonate pentru anul 2024 și anul 2025. Potrivit ultimului act normativ din această succesiune (art.XVIII alin.(1) din OUG nr.52/2025), „Tranșele aferente sumelor prevăzute prin hotărâri judecătorești având ca obiect acordarea unor drepturi de natură salarială stabilite în favoarea personalului din instituțiile și autoritățile publice, care fac obiectul plății eșalonate, conform legii, scadente până la 31 decembrie 2025 și care nu au fost plătite până la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență, se plătesc în anul 2026".
3.5. La întocmirea proiectului de buget al Înaltei Curți de Casație și Justiție pe anul 2026, Guvernul a prevăzut la capitolul privind cheltuielile de personal sume pentru plata drepturilor salariale, inclusiv pentru achitarea unor titluri executorii exigibile în 2026 (a se vedea Anexa nr.3/04 la proiectul Legii bugetului de stat pe anul 2026[1]). În procedura legislativă, prin amendamentele admise și votate de Parlament, sumele alocate cu acest din urmă scop au fost diminuate. Altfel spus, **puterea executivă a făcut alocările bugetare solicitate de ICCJ, iar puterea legiuitoare a decis diferit**. În virtutea art.138 din Constituție, este **competența decizională exclusivă a Parlamentului aprobarea prin lege a bugetului de stat**.
4.1. Art.138 din Legea fundamentală stabilește **regulile esențiale referitoare la bugetul de stat**, respectiv: autoritățile publice implicate în elaborarea și aprobarea sa, norme privind continuitatea activității instituțiilor publice în situația neaprobării bugetului, reguli referitoare la includerea cheltuielilor și stabilirea surselor de finanțare pentru acestea. Potrivit art.138 alin.(2) din Constituție, **Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat**, pe care îl **supune aprobării Parlamentului**.
4.2. Constituția stabilește fără echivoc faptul că Guvernul dispune de o competență exclusivă în elaborarea proiectului bugetului de stat, iar Parlamentul are competența exclusivă de a adopta decizia finală cu privire la acest buget, prin lege aprobată printr-o procedură specială în ședința comună a celor două Camere. În privința legilor de rectificare bugetară, potrivit art.6 din Legea nr.500/2002 privind

[1] Disponibilă la adresa:
https://www.cdep.ro/pdfs/buget/2026/anexa3/Inalta%20Curte%20de%20Casatie%20si%20Justitie.pdf

finanțele publice: „Legile bugetare anuale pot fi modificate în cursul exercițiului bugetar prin legi de rectificare, elaborate cel mai târziu până la data de 30 noiembrie. **Legilor de rectificare li se vor aplica aceleași proceduri ca și legilor bugetare anuale inițiale**, cu excepția termenelor din calendarul bugetar".

4.3. Competențele exclusive ale celor două autorități constituționale implicate în elaborarea și aprobarea bugetului de stat au fost definite de legiuitorul constituant luându-se în considerare întreaga arhitectură a puterii statale, inclusiv raporturile de colaborare dintre autorități, cum este, spre exemplu, mecanismul prevăzut de art.111 alin.(1) din Constituție privind solicitarea informării Guvernului în cazul adoptării unor legi cu implicații bugetare. Totodată, rolul celor două autorități constituționale este concordant și cu principiile aplicabile în materie bugetară, respectiv principiul unității și universalității bugetului național. În cazul planificării unor cheltuieli bugetare, mecanismul prevăzut de art.111 alin.(1) din Constituție reprezintă o garanție privind posibilitatea reală a realizării acesteia și, așa cum a reținut Curtea Constituțională în jurisprudența sa, „Această obligație a Parlamentului este în consonanță cu dispozițiile constituționale ale art.138 alin.(2) care prevăd că Guvernul are competența exclusivă de a elabora proiectul bugetului de stat și de a-l supune spre aprobare Parlamentului. În temeiul acestei competențe, Parlamentul nu poate prestabili modificarea cheltuielilor bugetare fără să ceară Guvernului o informare în acest sens" (Decizia nr.764/2016, par. 30).

4.4. În situația apariției unor **cheltuieli bugetare neprevăzute** la momentul fundamentării bugetului de stat, determinate fie de adoptarea unor legi de către Parlament, fie de apariția unor hotărâri judecătorești definitive care se constituie în titluri executorii, autoritățile statului trebuie să își respecte îndatoririle constituționale. În egală măsură, în condițiile unor resurse limitate, revine autorităților care au competențe exclusive în materie bugetară identificarea celor mai potrivite modalități de a realiza acest lucru, cu respectarea principiilor constituționale și concilierea priorităților și nevoilor diverse din societate. În această privință, **atât Guvernul, cât și Parlamentul dispun de o largă marjă de apreciere, care este expresia competențelor lor constituționale exclusive în materie bugetară**.

4.5. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, construirea unui buget de stat cu luarea în considerare a unui deficit bugetar ridicat din produsul intern brut este „un aspect de responsabilitate politică în domeniul bugetar, și nu de constituționalitate a legii bugetului de stat". (Decizia nr.286/2026, par. 137). Curtea a reținut că Guvernul este cel care elaborează proiectul bugetului de stat și, în îndeplinirea acestei competențe constituționale, evaluează veniturile și cheltuielile pe care fundamentează bugetul. Cu alte cuvinte, bugetul se construiește având în vedere situația economică a statului, precum și pe baza anumitor proiecții și previzionări pe care doar Guvernul le poate realiza. Curtea Constituțională nu are competența de a stabili ea însăși aceste situații obiective sau de a realiza o proiecție proprie de viitor a evoluției economico-bugetare a statului, întrucât s-ar subroga în competențele proprii ale Guvernului.

4.6. Totodată, „Bugetul de stat nu poate prevedea cu exactitate absolută evoluțiile economice în cursul unui an bugetar, ci trasează marile direcții ale acțiunii statului din perspectivă bugetară. Eventualele dezechilibre apărute pe parcursul anului bugetar se pot corecta prin acte normative de forța legii. Planul financiar al statului este elaborat pe baza legilor aflate în fondul activ al legislației, legi care stabilesc atât veniturile, cât și cheltuielile statului. Desigur, între Parlament și Guvern trebuie să existe o relație de cooperare loială, astfel ca nici primul să nu pună în pericol finanțele statului prin adoptarea unor măsuri imprudente de diminuare a veniturilor statului sau de creștere a cheltuielilor acestuia și nici cel de-al doilea să nu se transforme într-un controlor al politicii legislative a Parlamentului (Decizia nr.286/2026, par. 137 – 138, Decizia nr.593/2020, par. 53).

4.7. Prin urmare, nicio altă autoritate publică nu are competența de a realiza o proiecție proprie de viitor a evoluției economico-bugetare a statului, întrucât s-ar subroga în competențele proprii ale Guvernului și ale Parlamentului. În egală măsură, principiul cooperării loiale în materie bugetară nu se aplică doar între Guvern și Parlament între ele, ci și între puterea judecătorească și celelalte puteri ale statului, precum și între oricare alt ordonator de credite și puterile legislativă și executivă. Realizarea unor rectificări bugetare prin hotărâri judecătorești definitive, care sunt titluri executorii, depășește cadrul unei cooperări loiale, precum și cadrul constituțional al exercitării atribuțiilor unei instanțe de judecată, încălcând principiul separației puterilor în stat.

4.8. Potrivit jurisprudenței recente a CEDO (Decizia din 13 octombrie 2026, pronunțată în *Pușcașu și alții împotriva României***,** paragraful 113, intervenită ulterior adoptării prezentei decizii a Curții Constituționale dar anterior redactării ei și care conține o argumentație structurată, în mare măsură, pe coordonate similare), **instanța națională nu are sarcina de a se substitui autorităților naționale competente în alegerea politicilor bugetare și economice** (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Eisenauer și alții împotriva Franței*, nr.47090/22 și alte 9, § 75, 12 mai 2026). Definirea priorităților de cheltuieli și alocarea resurselor publice intră în competența puterilor executive și legislative, care dispun în această materie de o largă marjă de apreciere (*Koufaki și Adedy* (dec.), nr.57665/12 și 57657/12, § 31, 7 mai

2013; în același sens, hotărârea CJUE pronunțată în cauza C-762/23, pct.43). În cauza *Pușcașu și alții împotriva României* CEDO a observat că, de-a lungul timpului, fără a modifica formal legile succesive care reglementează remunerația magistraților, jurisprudența constituțională și cea a Înaltei Curți au contribuit la reconfigurarea cadrului juridic aplicabil remunerației judecătorilor. Curtea a reținut că „atunci când magistrații erau chemați să se pronunțe asupra unor componente ale remunerației care aveau un caracter general și de care puteau beneficia ei înșiși, participarea lor la adoptarea unor astfel de hotărâri era de natură să genereze un conflict de interese, în măsura în care interesul lor patrimonial personal putea interfera cu exercitarea imparțială a funcțiilor lor jurisdicționale" (paragraful 112). În plus, CEDO a reținut și că o astfel de situație este „de natură să creeze impresia unui **conflict de interese instituțional**, în sensul că relevă o tensiune între puterea judecătorească și puterile legislativă și executivă cărora le revine stabilirea politicii salariale și a echilibrelor bugetare ale statului" (paragraful 113).

5.1. În privința **alocării bugetare**, marja de apreciere de care dispune Guvernul a fost reținută inclusiv în practica Înaltei Curți de Casație și Justiție – Secția contencios administrativ și fiscal, prin care s-a constatat că Ministerul Finanțelor Publice nu poate fi obligat să promoveze un proiect de act normativ, judecătorul neputând să se substituie legislativului fără a-și depăși atribuțiile judecătorești (Decizia nr.4137 din 6 octombrie 2010, pronunțată în Dosarul nr.4577/2/2009).

5.2. Cât privește **rectificarea bugetară,** Guvernul și Parlamentul dispun de o largă marjă de apreciere cu privire la oportunitatea alocării fondurilor bugetare. Așa cum a statuat Curtea în jurisprudența sa, „bugetul de stat nu poate prevedea cu o exactitate absolută evoluțiile economice în cursul unui an bugetar, ci trasează marile direcții ale acțiunii statului din perspectivă bugetară" (Decizia nr.127/2019, par. 100, Decizia nr.1/2021, par. 102). De aceea, pe parcursul unui an se operează rectificări bugetare pentru asigurarea bunei funcționări a autorităților statului, în funcțiile de prioritățile fundamentate și propuse de Guvern și aprobate de Parlament.

5.3. În același sens, CEDO a stabilit că „într-un context de dificultăți economice și bugetare excepționale precum cel din speță, autoritățile naționale competente, anume puterea legislativă și cea executivă, sunt mai bine plasate pentru a ține seama de contextul specific al statului și pentru a adopta, în exercitarea competențelor lor respective, măsuri apte să asigure concilierea intereselor în prezență" (Decizia din 13 octombrie 2026, *Pușcașu și alții împotriva României* paragraful 160).

5.4. Marja de care dispune Guvernul în realizarea unor alocări bugetare, nu este însă nelimitată. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a analizat măsuri legislative privind eșalonarea unor plăți și a reținut că „mecanismul eșalonării plății, ca modalitate de executare a unei hotărâri judecătorești, poate fi considerat în concordanță cu principiile consacrate de jurisprudența Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului, dacă sunt respectate anumite condiții: tranșe de efectuare a plăților intermediare precis determinate, termen rezonabil de executare integrală, acoperirea eventualei devalorizări a sumei datorate. Executarea eșalonată a unor titluri executorii ce au ca obiect drepturi bănești nu este interzisă în niciun mod de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale; executarea *uno ictu* constituie doar o altă modalitate de executare, fără ca acest lucru să însemne că este singura și unica posibilă modalitate de executare pe care Guvernul o poate aplica". (Decizia nr.318/2023, par. 13). Astfel, marja de apreciere a Guvernului în materie bugetară privește **modalitatea și calendarul executării obligațiilor stabilite prin titluri executorii**, iar nu existența acestor obligații.

6.1. În concluzie, conduita reclamată de autorul sesizării în prezenta cauză se referă la depășirea competențelor Înaltei Curți de Casație și Justiție în calitatea sa de ordonator de credite, prin utilizarea competenței sale de subiect de drept care își poate proteja drepturi subiective proprii, inclusiv prin intermediul unor acțiuni în instanță, și obligarea puterii executive și legislative pe calea unei hotărâri judecătorești la asigurarea imediată și integrală a unor resurse financiare din bugetul de stat, inclusiv prin rectificare bugetară. Or, punerea la dispoziția unor ordonatori de credite a unor fonduri care depășesc creditele bugetare aprobate prin lege nu poate fi asigurată de nicio autoritate executivă fără încălcarea art.138 alin.(5) din Constituție și înfrângerea voinței expres manifestată de Parlament, indiferent că există sau nu hotărâri judecătorești cu valoare de titluri executorii. Chiar dacă Guvernul ar putea înainta inițiative legislative în materie bugetară în baza unei hotărâri judecătorești, finalitatea obținerii fondurilor nu ar putea fi atinsă căci este necesară aprobarea Parlamentului prin lege. Mijloacele de constrângere prevăzute de lege în procedurile judiciare pentru executarea hotărârilor judecătorești nu pot contraveni voinței expres manifestate printr-o lege specială de Parlamentul României în procedura bugetară. Blocajul instituțional astfel produs este insurmontabil.

6.2. În plus, constatarea unui exces de putere sau a unui refuz nejustificat poate fi realizată de instanțele de contencios administrativ numai prin raportare la domeniul rezervat actelor administrative - acte infralegale de punere în executare a legii -, nu și cu privire la acte normative cu forță primară. În caz contrar, s-ar ajunge la nesocotirea principiului separației și echilibrului puterilor în stat stabilit de art.1

alin.(4) din Constituție. Din acest principiu rezultă modul în care Legea fundamentală reglementează autoritățile publice și competențele care le revin acestora (Decizia nr.22/2012). Potrivit jurisprudenței constituționale (Decizia nr.685/2018, paragrafele 138-140), statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească - în cadrul democrației constituționale, ceea ce presupune, pe de o parte, că niciuna dintre cele trei puteri nu poate interveni în activitatea celorlalte puteri, și, pe de altă parte, presupune controlul prevăzut de lege asupra actelor emise de fiecare putere în parte (în același sens Decizia nr.1.221/2008 sau Decizia nr.63/2017, paragraful 87).

7. Pentru toate aceste motive considerăm că sesizarea în prezenta cauză era admisibilă și, pe fond, trebuia constatată existența unui conflict juridic de natură constituțională între Guvernul și, respectiv, Parlamentul României, pe de o parte, și Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de altă parte, deoarece stabilirea printr-o hotărâre judecătorească a unei obligații de rectificare a bugetului de stat în sarcina autorității executive și, respectiv, a Parlamentului României reprezintă o încălcare a competenței constituționale a celor două autorități în materie bugetară și o depășire a atribuțiilor puterii judecătorești, cu afectarea principiului fundamental al separației și echilibrului puterilor în stat.

Președinte,

Prof. univ. dr. Elena-Simina Tănăsescu

Judecător,

Prof. univ. dr. Dacian Dragoș

OPINIE SEPARATĂ

În dezacord cu soluția adoptată cu **majoritate** de voturi, prin care cererea prim-ministrului României privind existența unui conflict juridic de natură constituțională între autoritățile sus referite a fost respinsă ca inadmisibilă, formulăm prezenta **opinie separată** considerând că **cererea prim-ministrului trebuia admisă**, iar Curtea Constituțională, în calitate de garant al supremației Constituției și de unică autoritate de jurisdicție constituțională din România, trebuia:

1) să constate că cererea prim-ministrului României este admisibilă, întrucât sunt îndeplinite toate condițiile unui conflict juridic de natură constituțională: *caracter juridic, natură constituțională, autorități din Titlul III, blocaj instituțional insurmontabil prin alte mecanisme constituționale și caracter efectiv;*

2) să constate existența unui conflict juridic de natură constituțională între Guvernul României și, prin efectele demersului judiciar, Parlamentul României, pe de o parte, și Înalta Curte de Casație și Justiție. Conflictul a fost generat de demersul judiciar prin care un ordonator principal de credite a urmărit obligarea Executivului și indirect, a Parlamentului, sub sancțiunea penalităților, la adoptarea unor măsuri de modificare a legii bugetului de stat, inclusiv prin rectificare bugetară, cu încălcarea art.1 alin.(4), art.61 alin.(1), art.69 alin.(2), art.102 alin.(1), art.124, art.126 alin.(6) și art.138 alin.(2) și (5) din Constituție;

3) să stabilească conduita constituțională de urmat a autorităților implicate în conflict, după cum urmează:

(a) autoritățile publice, inclusiv cele ale puterii judecătorești, în calitate de ordonatori de credite, nu pot urmări pe cale judiciară obligarea Guvernului sau a Parlamentului la adoptarea unei legi bugetare sau de rectificare (*lege sau ordonanță cu putere de lege emisă de Guvern în temeiul delegării legislative sau în situații excepționale*) cu un conținut determinat;

(b) executarea titlurilor executorii privind drepturi salariale în sectorul bugetar se realizează în cadrul legal în vigoare, inclusiv prin mecanismele de eșalonare, fără discriminare între categoriile de creditori;

(c) Guvernul și Parlamentul au obligația constituțională, întemeiată pe principiul legalității și pe cel al cooperării loiale, de a asigura, într-un termen rezonabil și prin procedura art.138 din Constituție, resursele necesare executării tuturor titlurilor executorii ale statului.

I. Cu privire la obiectul conflictului juridic - conduita instituțională sesizată

1. Cu titlu preliminar subliniem că prezenta opinie separată nu contestă autoritatea hotărârilor judecătorești definitive și nici obligația statului de a le executa. Instanța constituțională trebuia însă să examineze distinct critica referitoare la delimitarea competențelor constituționale în materie bugetară și, în limitele precizate în continuare, să constate existența conflictului juridic de natură constituțională. **Obiectul controlului nu îl constituia nici existența creanțelor salariale recunoscute**

prin hotărâri definitive şi nici oportunitatea executării lor. Prezenta opinie separată reafirmă că aceste creanțe nu puteau fi suprimate sau rediscutate de către Curtea Constituționala prin procedura art.146 lit.e) din Constituție. Curtea Constituțională are însă competența de a analiza în temeiul art.146 lit.e) o **conduită instituțională (ca obiect al conflictului juridic)** prin care obținerea unor fonduri constituite în bugete alocate ordonatorilor de credite pentru plata acestor creanțe a fost transformată într-o obligație judiciară de alocare integrală, într-un termen fix, inclusiv prin rectificare bugetară. Astfel, potrivit sesizării și documentelor depuse la dosarul cauzei, Înalta Curte de Casație și Justiție (în continuare **ÎCCJ**), în calitate de **ordonator de credite**, a solicitat fondurile necesare plății drepturilor prevăzute în titluri executorii „scadente în anul 2026", precum și efectuarea demersurilor bugetare, „inclusiv prin rectificare bugetară, dacă este cazul". Hotărârea primei instanțe astfel cum este reprodusă în raportul din dosarul cauzei, a impus Guvernului și Ministerului Finanțelor, în calitate de pârâți, alocarea integrală, în termen de 10 zile de la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești, precum și constrângeri pecuniare. La data redactării prezentei opinii separate, **recursul a fost soluționat definitiv la data de 15 octombrie 2026** de către Secția de contencios administrativ și fiscal a ÎCCJ care a menținut hotărârea Curții de Apel București[2].

2. Deși Parlamentul nu a fost obligat direct prin dispozitiv, pârâții indicați în cererea de chemare în judecată fiind Guvernul și Ministerul Finanțelor, **Curtea Constituțională avea competența constituțională să constate că obligația impusă acestora din urmă, predetermină, în mod necesar și efectiv, o intervenție legislativă și că afectează astfel indirect și competența Parlamentului.** Soluția majoritară a exclus cu totul exercitarea acestei competențe prevăzute de Constituție și a respins sesizarea prim-ministrului ca *inadmisibilă* motivând în principal, prin imposibilitatea transformării conflictului constituțional într-o cale de atac împotriva hotărârilor judecătorești și a Curții Constituționale într-o instanță de control judiciar. **Este important să precizăm că prin această soluție majoritară de inadmisibilitate, Curtea nu a confirmat însă *inexistența conflictului juridic constituțional*. Refuzul majorității de a examina fondul sesizării privind conflictul juridic de neconstituționalitate nu echivalează, prin el însuși, cu validarea constituțională a conduitei reclamantei ÎCCJ,** întrucât respingerea ca inadmisibilă a unei cereri nu este identică cu respingerea ei pe fond care ar fi însemnat o lipsă de temeinicie a cererii de conflict juridic.

3. În privința **obiectului conflictului juridic** sesizat, considerăm că **problema de drept constituțional** cu care a fost sesizată Curtea Constituțională era **următoarea**: ***poate o autoritate publică precum ÎCCJ, acționând ca un ordonator principal de credite, folosind o acțiune în justiție (un demers deopotrivă constituțional și legal), să obțină pe cale judiciară nu numai controlul respectării obligațiilor administrative de executare, ci și predeterminarea rezultatului unei proceduri bugetare rezervate Guvernului și Parlamentului și să transforme, astfel, această obligație generală într-un "ordin" adresat Legislativului și Executivului, cu termen de 10 zile și penalități zilnice, de a modifica legea bugetului național de stat în favoarea propriului buget***? Soluția majorității a evitat să analizeze această întrebare care forma obiectul sesizării prim-ministrului, **afectând însăși competența Curții Constituționale prevăzute de art.146 lit.e) din Constituție. Curtea Constituțională ar fi trebuit să analizeze conduita instituțională criticată, respectiv posibilitatea puterii judecătorești de a dispune, printr-o hotărâre judecătorească, alocarea unor resurse bugetare prin rectificarea bugetului de stat,** folosind o interpretare conjugată a principiului separației puterilor în stat, a competențelor bugetare și a protecției jurisdicționale. O astfel de analiză finalizată ar fi permis Curții să reafirme pe de o parte, că **prevederile art.138 din Constituție nu instituie o imunitate financiară a Executivului**, iar pe de altă parte, că **prevederile art.21 și art.126 din Constituție nu conferă instanțelor o competență generală de reconfigurare a bugetului de stat, inclusiv prin rectificare bugetară.**

4. În locul acestei analize, decizia majoritară a redus cererea prim-ministrului la critici privind „soluționarea cererii de recuzare, ritmul judecății, calificarea cauzei ca urgentă, termenul de executare, penalitățile stabilite și interpretarea normelor incidente" și a calificat-o drept o încercare de a reforma o hotărâre judecătorească, respingând-o în consecință, ca **inadmisibilă**.

5. În opinia noastră, **obiectul conflictului nu îl reprezenta legalitatea sau temeinicia sentinței Curții de Apel București** din Dosarul nr.1844/2/2026, ci **conduita instituțională prin care o autoritate pretinde că poate dispune asupra conținutului unei legi bugetare**: Înalta Curte de Casație și Justiție, autoritate a puterii judecătorești din Titlul III, Capitolul VI al Constituției, a cerut în justiție, în nume propriu și ca ordonator principal de credite, obligarea Guvernului „la emiterea actelor administrative și efectuarea tuturor demersurilor bugetare necesare pentru includerea/alocarea

[2] Comunicat de presă al Înaltei Curți de Casație și Justiție, **https://www.iccj.ro/2026/10/15/comunicat-de-presa-respectarea-hotararilor-judecatoresti-definitive-si-executarea-obligatiilor-salariale-ale-statului-sunt-imperative-constitutionale-nu-optiuni-ale-puterii-executive/**

integrală a sumelor solicitate […], inclusiv prin rectificare bugetară", sub sancțiunea unei penalități de 1% pe zi și a unei amenzi de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere. În acest caz, considerăm că **trebuie separat demersul judiciar concret** (criticile procesuale, rezervate instanțelor) care nu poate fi cenzurat de Curtea Constituțională, **de „posibilitatea puterii judecătorești de a dispune, printr-o hotărâre judecătorească, alocarea unor resurse bugetare prin rectificarea bugetului de stat".** Apreciem că această posibilitate pe care ÎCCJ și-a asumat-o ca demers judiciar este o **chestiune de funcționare și delimitare a puterilor statului,** iar delimitarea puterilor este exact domeniul art.146 lit.e) din Constituție și ține de competența exclusivă a Curții Constituționale.

6. Așadar, prin sesizarea de conflict, Curtea Constituțională nu era chemată să invalideze vreo hotărâre judecătorească. Împrejurarea că o sesizare cuprinde și critici care excedează competenței Curții nu înlătură obligația examinării acelor critici autonome care privesc nemijlocit funcționarea puterilor statului și delimitarea atribuțiilor constituționale. **Curtea era sesizată să se pronunțe, pentru viitor și cu efect general obligatoriu, asupra aspectului dacă o autoritate judiciară poate impune, pe calea contenciosului administrativ, adoptarea unei legi de rectificare bugetară cu un conținut prestabilit.**Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, invocate chiar de ÎCCJ (Decizia nr.838 din 27 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.461 din 03 iulie 2009), deciziile pronunțate în conflictele juridice de natură constituțională produc efecte asupra **conduitelor viitoare** ale autorităților. Existența unor hotărâri judecătorești la originea diferendului nu exclude prin definiție conflictul dintre puteri; ceea ce rămâne interzis este utilizarea procedurii pentru reformarea hotărârilor ca atare. Or prin respingerea cererii ca inadmisibilă, **Curtea a lăsat nerezolvată o întrebare care poate reveni la fiecare exercițiu bugetar, la cererea oricărui reclamant care urmărește să obțină prin demers judiciar, adoptarea unei legi de rectificare bugetară cu un conținut prestabilit.**

II. Cu privire la admisibilitatea cererii de conflict juridic:

7. Așadar, fără a pune în discuție legalitatea sau temeinicia hotărârii judecătorești la care face trimitere cererea de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională, considerăm că cererea prim-ministrului întrunește condițiile dezvoltate în jurisprudența Curții Constituționale privind **admisibilitatea sesizării pentru următoarele motive:**

2.1. Titularul sesizării: Guvernul interimar putea sesiza Curtea Constituțională

8. ÎCCJ a susținut că prim-ministrul unui Guvern demis prin moțiune de cenzură nu ar avea „capacitate funcțională" pentru a sesiza Curtea Constituțională, deoarece art.110 alin.(4) din Constituție îl limitează la „actele necesare pentru administrarea treburilor publice". Considerăm că argumentul nu poate fi primit din următoarele trei motive. *În primul rând*, art.146 lit.e) din Constituție conferă dreptul de sesizare prim-ministrului **fără nicio distincție** după cum Guvernul are sau nu un mandat deplin, iar principiul de drept "*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*" este pe deplin aplicabil. Prevederile art.110 alin.(4) limitează actele de guvernare, adică politicile noi, ordonanțele și inițiativele legislative, dar **nu limitează mijloacele prin care Guvernul își apără competențele constituționale**. Or a sesiza Curtea nu înseamnă a promova o politică nouă, ci înseamnă a apăra un echilibru constituțional existent. Sesizarea instanței constituționale pentru apărarea sferei de atribuții a Guvernului are, așadar, un caracter conservator al ordinii constituționale și nu un caracter de politică publică nouă. *În al doilea rând*, dacă un act era cu adevărat „necesar" administrării treburilor publice, acela era chiar sesizarea prim-ministrului cu privire la existența unui conflict juridic de natură constituțională. Un Guvern interimar, care nu poate iniția legi și nu poate adopta ordonanțe, urma să fie obligat de o instanță să efectueze, în 10 zile, „toate demersurile bugetare necesare", inclusiv o rectificare bugetară care presupunea inițiativă legislativă. Riscul era dat și de o penalitate de aproximativ 48 de milioane de lei pe zi, adică circa 17,2 miliarde de lei pe an, potrivit datelor Ministerului Finanțelor redate în raportul cauzei. **Protejarea bugetului public de o asemenea sarcină oneroasă este deopotrivă un act de conservare și de administrare curentă a patrimoniului public în sensul cel mai strict.** *În al treilea rând,* ÎCCJ invocă principiul "*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*"*,* susținând că Guvernul folosește interimatul când îi convine pentru a justifica neplata creanțelor. Argumentul nu este întemeiat întrucât, pe de o parte ÎCCJ cere instanței de contencios administrativ să oblige un Guvern interimar la o rectificare pe care Constituția însăși îi interzice să o inițieze, iar pe de altă parte, ÎCCJ refuză aceluiași Guvern singurul mijloc constituțional de a semnala imposibilitatea inițierii unui proiect de lege sau a unei ordonanțe. În opinia noastră, o asemenea conduită instituțională este de natură să creeze un conflict juridic constituțional, respectiv o situație fără ieșire constituțională, adică un **blocaj instituțional**: Guvernul este obligat la ceva ce nu poate face și, în același timp, i se interzice să spună că nu poate.

2.2. Conflictul sesizat este un conflict juridic și are o natură constituțională

9. Conflictul sesizat nu se reduce la declarații politice sau la judecăți de valoare asupra oportunității salarizării magistraților sau a executării unor titluri executorii. În cauză există o acțiune instituțională concretă și o obligație judiciară de alocare a fondurilor, însoțită de termen și sancțiuni. Izvorul conflictului îl reprezintă, prin urmare, **actele juridice care produc efecte**: acțiunea în contencios administrativ formulată de ÎCCJ și sentința care o admite, cu obligații de a face, termen de executare, penalități și amenzi. Decizia nr.504 din 18 septembrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr.801 din 03 octombrie 2019, invocată chiar de ÎCCJ, cere ca actele imputate să fie „apte să producă efecte juridice" şi nu în sens contrar, al blocajului instituţional. Este greu de imaginat acte mai potrivite să producă efecte juridice decât un titlu executoriu cu penalități zilnice. Așadar, cererea de conflict vizează acte juridice generatoare de obligații juridice în materia suplimentării bugetului unui ordonator de credite pentru alocarea resurselor necesare punerii în executare a unor titluri executorii.

10. Natura constituțională a conflictului rezultă din **raporturile constituționale** puse în discuție: (i) obligația punerii în executare a unor titluri executorii, garanție a principiului legalității și a statului de drept; (ii) întinderea atribuțiilor puterii judecătorești, respectiv (iii) atribuțiile puterii executive și legislative în materie bugetară. Fără îndoială, **conflictul juridic este unul de natură constituțională** și ar fi trebuit analizat pe fond de Curtea Constituțională și nu respins ca inadmisibil. ÎCCJ a susținut că a acționat doar ca ordonator de credite „în virtutea atribuțiilor sale administrative" prevăzute de art.20 alin.(3) și art.142 alin.(2) din Legea nr.304/2022 și nu a celor jurisdicționale, așa încât conflictul nu ar privi atribuții constituționale. **În opinia noastră, prin acest argument se confundă temeiul calității procesuale cu obiectul pretenției întrucât natura constituțională a conflictului se stabilește după competențele afectate,** nu după calitatea în care acționează autoritatea care le afectează. Iar în prezenta cauză, **competențele afectate sunt prevăzute direct de Constituție fiind următoarele**: **art.1 alin.(4)** - principiul separației și echilibrului puterilor; **art.61 alin.(1)** - Parlamentul este „unica autoritate legiuitoare a țării"; **art.69 alin.(2) -** orice mandat imperativ este nul; **art.138 alin.(2) -** Guvernul elaborează proiectul bugetului de stat și îl supune aprobării Parlamentului; **art.65 alin.(2) lit.b) -** bugetul se aprobă în ședința comună a Camerelor; **art.138 alin.(5) -** nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare; **art.102 alin.(1)** - Guvernul asigură realizarea politicii interne, inclusiv a politicii fiscal-bugetare; **art.124 alin.(1) și art.126 alin.(1) -** justiția se înfăptuiește în numele legii, nu prin legiferare.

11. Când obiectul unei cereri de chemare în judecată este „**rectificarea bugetară**", adică adoptarea unei legi sau a unei ordonanțe de urgență, apreciem că litigiul nu mai privește doar o operațiune de execuție bugetară, ci **privește conținutul unei legi bugetare anuale**. În **Decizia nr.771 din 22 octombrie 2020**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr.1135 din 25 noiembrie 2020, Curtea Constituțională a reținut că orice modificare a unei prevederi din legea bugetară anuală care nu parcurge etapele inițiativei Guvernului și aprobării în ședința comună a Camerelor încalcă art.138 alin.(2) din Constituție. **Prin urmare, o a treia etapă, respectiv o modificare impusă prin hotărâre judecătorească, considerăm că nu are nicio bază constituțională.**

12. Faptul că ÎCCJ a acționat „în calitate administrativă" nu schimbă natura constituțională a conflictului juridic, și apreciem că dimpotrivă, această calitate administrativă consolidează caracterul constituțional al acestui conflict. **Folosirea unui mijloc legal în abstract (o acțiune în justiție) de către un ordonator de credite nu poate deveni un instrument prin care o altă autoritate decât Parlamentul, respectiv puterea judecătorească, își arogă dreptul de a stabili prin hotărâri judecătorești, alocarea resurselor publice în cadrul bugetelor ordonatorilor de credite**.

2.3. Subiectele conflictului: Guvernul și, indirect prin efecte, Parlamentul, pe de o parte, și Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de altă parte

13. Distinct de Guvernul și Înalta Curte de Casație și Justiție care sunt autorități din Titlul III al Constituției și părți necontestate ale conflictului (a se vedea Decizia nr.988/2008; Decizia nr.358/2018, par. 55), majoritatea Curții a ignorat faptul că prezentul **conflict se extinde, prin chiar obiectul său, la atribuțiile Parlamentului.** O rectificare bugetară nu este, în mod obligatoriu, un act administrativ al Guvernului (care poate adopta și o Ordonanta de urgență, urmând ca Parlamentul să voteze ulterior o lege de aprobare a respectivei ordonanțe). Rectificarea bugetară este o lege, adoptată de Parlament în ședința comună a Camerelor. Guvernul poate doar să o inițieze. Prin urmare, **obligarea Guvernului la „rectificare bugetară" sub sancțiunea penalităților** implică, în mod necesar, una dintre următoarele **două consecințe**:

(a) Fie Guvernul este sancționat pentru votul Parlamentului, ceea ce face din Executiv garantul unei voințe legislative pe care nu o controlează. Aceasta este o răspundere obiectivă pentru fapta altei puteri, necunoscută ca instituție a dreptului constituțional românesc;

(b) Fie Parlamentul este constrâns **indirect** de o instanță, să voteze o lege cu un conținut prestabilit, sub amenințarea penalităților care curg în sarcina bugetului de stat, adică în sarcina tuturor contribuabililor.

14. În opinia noastră, ambele situații sunt incompatibile cu Constituția. **Constrângerea indirectă a Legislativului să adopte o lege cu un conținut prestabilit de o instanță încalcă direct prevederile art.61 alin.(1) și ale art.69 alin.(2) din Constituție**, adică **interdicția mandatului imperativ**. Or dacă legiuitorul constituant român a statuat că nici partidul, nici alegătorii nu pot impune unui parlamentar cum să voteze, cu atât mai puțin o poate face o hotărâre judecătorească pronunțată la cererea unei autorități interesate, oricare ar fi ea.

2.4. Blocajul instituțional este real, actual și insurmontabil fără intervenția Curții Constituționale

15. Cu privire la **noţiunea de conflict juridic de natură constituţională dintre autorităţi publice**, Curtea Constituţională a statuat, prin **Decizia nr.53 din 28 ianuarie 2005,** că acesta presupune „*acte sau acţiuni concrete* prin care o autoritate sau mai multe îşi arogă puteri, atribuţii sau competenţe, care, potrivit Constituţiei, aparţin altor autorităţi publice, ori *omisiunea* unor autorităţi publice, constând în declinarea competenţei sau în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligaţiile lor", dacă prin acestea se declanșează **blocaje instituţionale**, fiind de natură să împiedice îndeplinirea atribuţiilor constituţionale ale acelor autorităţi publice. De asemenea, prin **Decizia nr.97 din 7 februarie 2008**, Curtea a reţinut: „Conflictul juridic de natură constituţională există între două sau mai multe autorităţi şi poate privi conţinutul ori întinderea atribuţiilor lor decurgând din Constituţie, ceea ce înseamnă că acestea sunt **conflicte de competenţă, pozitive sau negative, şi care pot crea blocaje instituţionale**." În sfârşit, Curtea a mai statuat că textul art.146 lit.e) din Constituţie „stabileşte competenţa Curţii de a soluţiona în fond **orice conflict juridic de natură constituţională** ivit între autorităţile publice care ar putea crea blocaje instituţionale, iar nu numai conflictele de competenţă născute între acestea". Prin urmare, noţiunea de conflict juridic de natură constituţională „vizează orice *situaţii juridice conflictuale* a căror naştere rezidă în mod direct în textul Constituţiei" și care pot cauza **blocaje instituționale** (a se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr.901 din 17 iunie 2009).

16. Totodată, **Curtea a reținut că în măsura în care există mecanisme constituționale prin care autoritățile publice să se autoregleze depășind blocajul prin acţiunea lor directă şi nemijlocită**, **rolul Curţii Constituţionale devine unul subsidiar** (a se vedea Decizia nr.417 din 3 iulie 2019, paragraful 107).

17. În prezenta cauză, atât ÎCCJ, cât și soluția majoritară susțin că „**nu a existat blocaj instituțional**" deoarece argumentele privind interimatul Guvernului demis, calendarul rectificării, sursele de finanțare și penalitățile ar fi doar „consecințe economico-financiare" ale executării unei hotărâri. Acest tip de raționament ignoră însă testul consacrat de Curtea Constituțională, în jurisprudența sa, pentru **verificarea existenței unui blocaj instituțional insurmontabil și anume**: (i) să existe o încălcare a unei norme constituționale; (ii) să existe un blocaj creat pentru autoritatea afectată; (iii) lipsa altor mecanisme constituționale de autoreglare (Decizia nr.53/2005, Decizia nr.97/2008, Decizia nr.417/2019, par. 107). În realitate, constatăm că **au fost două situații de blocaj instituțional** care trebuiau analizate distinct de Curte în ceea ce privește mecanismele de autoreglare. **Prima situație** de blocaj a fost determinată de **impasul în asigurarea resurselor financiare pentru plata creanțelor stabilite prin hotărâri judecătorești definitive** pentru magistrați și personalul din sistemul judiciar, și pentru care mecanismul de soluționare se bazează pe procedurile bugetare și pe calendarul legal de executare. Existența unor opțiuni încă **disponibile** — *precum rectificare, suplimentări de fonduri legal autorizate, executare în interiorul calendarului anual* — poate demonstra doar că finanțarea plăților nu ajunsese într-un impas definitiv. Dar, distinct de această problemă a resurselor, exista și a **doua problemă a stabilirii autorității care poate decide conținutul și momentul intervenției legislativ-bugetare**, situație care ține ca mecanism de reglare de Curtea Constituțională întrucât presupune funcționarea puterilor în stat și delimitarea constituțională a competențelor autorităților. **Decizia nr.417/2019 consacră subsidiaritatea intervenției Curții Constituționale doar atunci când autoritățile dispun de mecanisme de autoreglare prin acțiunea lor directă și nemijlocită. Or tocmai necesitatea verificării efectivității acestor mecanisme impunea competența exclusivă a instanței constituționale, autoritățile implicate în conflict neavând mijloace proprii de autoreglare.**

18. Verificând condițiile stabilite în jurisprudența Curții pentru existența blocajului instituțional, constatăm că în privința cererii de conflict formulate de prim-ministrul României, **blocajul generat are un sens funcțional**. În Decizia nr.685 din 7 noiembrie 2018, Curtea a reținut că blocajul nu presupune doar paralizarea formală a instituției afectate. El poate consta și în **golirea de substanță a unei competențe constituționale,** atunci când autoritatea este redusă la instrumentul de formalizare a unei opțiuni

stabilite în afara procedurii constituționale care îi aparține. **În cazul de față, blocajul e generat de situația în care voința normativă a Parlamentului rămâne practic fără efect**. Constatăm astfel că Parlamentul a adoptat Legea bugetului de stat pe anul 2026 – Legea nr.43/2026, publicată în Monitorul Oficial al României nr.242 din 27 martie 2026 – prilej cu care Legiuitorul primar a decis o anumită prioritizare a resurselor bugetare către bugetele ordonatorilor de credite. Prin hotărârea obținută de ordonatorul de credite ÎCCJ (atât hotărârea instanței de fond, cât și cea a instanței de recurs), **instanța de contencios a impus o altă prioritizare a resurselor bugetare, printr-o alocare integrală și imediată a sumelor către bugetul instanțelor.** În consecință, **voința Parlamentului, exprimată prin lege, a fost neutralizată printr-un "ordin judecătoresc", cu un cost de circa 4,8 miliarde de lei și penalități care pot depăși de câteva ori această valoare.**

19. În opinia noastră, Curtea Constituțională ar fi trebuit să constate că o obligație de executare în baza unor titluri executorii nu poate transfera competența de legiferare bugetară de la Parlament la instanța judecătorească. Iar conformarea la rezultatul a cărui impunere constituțională este contestată nu poate fi confundată cu un mecanism autonom de restabilire a delimitării competențelor. Curtea Constituțională avea posibilitatea să distingă între tipurile de demersuri judiciare folosite și să observe că recunoașterea creanțelor și stabilirea exigibilității și a regimului executării creanțelor sunt diferite ca proceduri de autorizare și distribuire a resurselor bugetare. Hotărârea definitivă stabilește dreptul creditorului și obligația debitorului în limitele dispozitivului său, dar nu transformă creditorul ori ordonatorul de credite în titular al competenței de elaborare și aprobare a bugetului, această competență continuând să fie exercitată potrivit art.138 din Constituție și legislației specifice finanțelor publice. Apreciem că **autoritatea de lucru judecat a creanței nu se confundă cu autoritatea de a legifera asupra mijloacelor generale de finanțare a statului**. Suntem de acord și reafirmăm în același timp, că lipsa creditelor pentru plata creanțelor nu poate duce nici la stingerea creanței și nici nu exonerează statul de obligația de a organiza executarea efectivă într-un termen rezonabil.

20. Blocajul determinat de demersul judiciar inițiat de ÎCCJ are și o **dimensiune procedurală**, pe care soluția majoritară a ignorat-o deasemenea. Conform Legii nr.500/2002 privind finanțele publice și Legii responsabilităţii fiscal-bugetare nr.69/2010, rectificarea presupune raportul privind execuția bugetară pe primul semestru și avizul Consiliului Fiscal. Practic, rectificarea nu poate avea loc mai devreme de luna august a anului calendaristic. În plus, art.110 alin.(4) din Constituție și art.37 alin.(3) din Codul administrativ – Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 interzic Guvernului interimar să inițieze proiecte de lege și să emită ordonanțe. **În consecință, termenul de executare de 10 zile stabilit de instanța de fond era vădit imposibil de respectat din motive constituționale, nu din lipsă de voință. Or o obligație imposibil de executat legal, însoțită de penalități care curg automat, reprezintă un veritabil blocaj instituțional, în sensul strict al cuvântului.**

21. În privința celei de-a treia condiții stabilite în jurisprudența Curții, referitoare la **lipsa mecanismelor de autoreglare**, considerăm necesară o distincție importantă pe care majoritatea a omis-o în decizia adoptată și anume **stabilirea în mod distinct de mijloacele de autoreglare, și a autorității care în această cauză, a ocolit, în realitate, mecanismele constituționale de autoreglare existente.** Din evidențele legislative, constatăm că următoarele mecanisme de autoreglare existau și erau disponibile, dar doar pentru ÎCCJ, înainte de declanșarea litigiului:

(a) Executarea și plata eșalonată a creanțelor era deja organizată prin lege. Exista un cadru normativ, în vigoare, de eșalonare a plăților aprobat de Parlament, după caz de Guvern: Ordonanța de urgență a Guvernului nr.156/2024, art.XVIII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2025, art.XXIII alin.(1) din Legea nr.141/2025. **Acest cadru normativ stabilea tranșele de plată a drepturilor salariale restante stabilite prin hotărâri judecătorești, precum și scadențele în cursul anului 2026, inclusiv pentru tranșele din 2025 reportate pentru anul 2026**. **Obligațiile scadente în 2026 puteau fi executate până la 31 decembrie 2026.** La data introducerii acțiunii ÎCCJ (30 martie 2026) și la data pronunțării pe fond (5 mai 2026), mai rămâneau multe luni din exercițiul bugetar aferent anului 2026. Prin urmare, acțiunea a fost introdusă prematur, termenul legal acordat pentru îndeplinirea obligațiilor de plată din acest an fiind încă în desfășurare.

(b) Rectificarea bugetară în 2026 era posibilă până la 30 noiembrie 2026, potrivit art.6 din Legea nr.500/2002 și putea fi completată de alte instrumente guvernamentale de plată precum folosirea Fondului de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului și a virărilor de credite.

(c) Formarea unui nou Guvern, cu mandat deplin, era o etapă constituțională în curs de finalizare, după moțiunea de cenzură din 5 mai 2026. Noul Guvern ar fi putut iniția rectificarea printr-un proiect de lege pe care să îl trimită Parlamentului sau printr-o ordonanță de urgență.

(d) Mecanismul de drept comun al executării creanțelor asupra instituțiilor publice, stabilit prin Ordonanța Guvernului nr.22/2002, pune, în primul rând, în sarcina ordonatorului de credite debitor obligația de a dispune măsurile necesare, inclusiv virările de credite, pentru asigurarea plăților în propriul

buget**. În prezenta cauză, debitorul titlurilor executorii este, în relația de muncă, angajatorul, adică ÎCCJ, nu Guvernul**. Prin Legea nr.304/2022, prin voința Parlamentului, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție a devenit ordonator principal de credite pentru instanțele judecătorești. **Prin demersul judiciar inițiat, ÎCCJ a inversat acest mecanism al executării creanțelor și în loc să acționeze în limitele atribuțiilor de ordonator de credite privind execuția propriului buget,în limitele legii, a stabilit în sarcina Guvernului obligația suplimentării bugetului ~~obligat un terț, Guvernul, să i-l suplimenteze~~ cu valoarea creanțelor de plată, deși nici Legea bugetului de stat pe anul 2026 și niciun act normativ nou privind rectificarea bugetară nu prevedeau o astfel de alocare bugetară.**
22. În concluzie, constatăm că mecanismele de autoreglare cerute în jurisprudența Curții existau atât în lege, cât și în Constituție și, deși erau la dispoziția ÎCCJ, nu au fost epuizate de această autoritate, și **în concret, au fost eludate chiar de autoritatea care a declanșat litigiul - ÎCCJ.** În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că rolul său devine unul subsidiar doar atunci când autoritățile se pot autoregla prin acțiunea lor directă (Decizia nr.417/2019, par. 107). **Când însă aceleași autorități eludează mijloacele constituționale de reglare existente, apreciem că revine Curții Constituționale competența de a constata, în acest caz, că ÎCCJ nu avea dreptul să înlocuiască mecanismele constituționale de autoreglare bugetară cu o procedură litigioasă.**
23. Pentru Guvern, subsecvent soluționării cauzei în fond și în recurs, **nu mai exista niciun mecanism de autoreglare**, **ci doar un veritabil blocaj instituțional. Calea de atac a recursului se judecă chiar de ordonatorul de credite ÎCCJ, care este reclamantă. Nicio altă instanță nu putea fi sesizată, recuzarea fusese respinsă și nicio procedură parlamentară nu este prevăzută de Constituție pentru a înlătura un titlu executoriu**. Prin urmare, **această situație a determinat un blocaj instituțional insurmontabil pentru Guvern și, indirect, prin efectele generate, pentru Parlament,** iar **singura autoritate care putea restabili ordinea constituțională era Curtea Constituțională**.
24. Or prin declararea inadmisibilă a cererii de conflict juridic formulate de prim-ministru, Curtea Constituțională a lăsat Guvernul și, indirect, Parlamentul fără niciun mijloc constituțional de apărare a propriilor competențe. Curtea Constituțională a abandonat competența soluționării conflictului juridic de natură constituțională dintre puterea executivă și cea legislativă, pe de o parte, și puterea judecătorească reprezentată de ÎCCJ, pe de altă parte, în beneficiul uneia dintre autoritățile implicate în conflict (ÎCCJ), contrar Constituției. Guvernul și Parlamentul nu au nicio pârghie constituțională asupra unei hotărâri judecătorești definitive, iar Parlamentul nici măcar nu a fost citat ca parte în proces, deși printr-o cerere suplimentară, prim-ministrul a recalificat conflictul juridic de natură constituțională și cu privire la Parlament. Argumentul constituțional care trebuia reținut în decizia Curții este acela că **o operațiune de alocare de fonduri/suplimentare de buget care necesită realmente modificarea cadrului bugetar trebuia realizată exclusiv prin mecanismul competent de legiferare, conform Constituției – *adoptarea unei legi sau a unei ordonanțe de urgență-,* fără a pune în discuție dreptul distinct al instanțelor judecătorești de a pronunța hotărâri patrimoniale împotriva statului**. Criteriul folosit în alte cauze pentru a respinge existența blocajului ar fi condus aici la constatarea lui.

2.5. Caracterul efectiv și actual al conflictului juridic sesizat

25. ÎCCJ susține că conflictul sesizat ar fi unul **ipotetic**, deoarece privește „împrejurări viitoare și incerte”. Însă, sentința pe fond era pronunțată, iar recursul era fixat la primul termen, la mai puțin de 30 de zile de la comunicarea actelor. Recursul a fost soluționat definitiv la 15 octombrie 2026, prin menținerea sentinței, potrivit comunicatului ÎCCJ. Prin urmare, riscul s-a materializat întocmai, la opt zile după pronunțarea deciziei majoritare a Curții Constituționale. Iar în aceste condiții, constatăm că acest conflict juridic sesizat este efectiv și actual.

2.6. Conflictul juridic constituțional sesizat nu este o cale de atac mascată împotriva unei hotărâri judecătorești

26. A soluționa conflictul sesizat de prim-ministrul României nu înseamnă un demers legal pentru a anula hotărârea instanței de fond sau a instanței de recurs. În urma sesizării, Curtea Constituțională avea doar competența constituțională să constate existența conflictului juridic și să stabilească, pentru viitor, **conduita de urmat de către autoritățile publice** implicate în conflict, dar și de către orice altă autoritate, respectiv că:
(i) **autoritățile judecătorești nu pot impune, pe cale judiciară, adoptarea unei legi bugetare sau de rectificare cu un conținut determinat**;
(ii) executarea titlurilor executorii privind drepturile salariale în sectorul bugetar se face în cadrul fixat de lege, prin creditele aprobate și prin procedura constituțională a art.138;

(iii) Guvernul și Parlamentul au obligația constituțională de **cooperare loială** pentru a asigura, într-un termen rezonabil, resursele necesare executării tuturor titlurilor, fără discriminare între categoriile de creditori.

27. **Considerăm că o decizie a instanței constituționale de constatare a unui conflict juridic de natură constituțională nu ar fi afectat sub nicio formă drepturile (creanțele) constatate prin titlurile executorii, ar fi respectat autoritatea de lucru judecat și ar fi restabilit echilibrul puterilor în stat**. Aceasta a fost de altfel jurisprudența constantă a Curții – a se vedea **Decizia nr.838/2009 și Decizia nr.685/2018** -, în sensul că instanța constituțională a stabilit conduite viitoare, fără să reformeze hotărâri judecătorești individuale.

III. *Cu privire la temeinicia cererii de conflict juridic de natură constituțională*

*3.1.*Conduita instituțională – obiect al conflictului încalcă principiul separației puterilor în stat

28. Bugetul de stat este expresia cea mai pură a funcției reprezentative și a atribuției de unică autoritate legiuitoare a Parlamentului. Istoric, parlamentarismul s-a născut din dreptul reprezentanților națiunii de a consimți la impozite și cheltuieli: „*no taxation without representation*". A decide cine primește bani publici, cât și când înseamnă a decide prioritățile comunităților locale și ale multiplelor categorii sociale. În opinia noastră, **această decizie nu este delegată niciunui judecător într-un stat de drept**, deoarece judecătorul, în considerarea rolului său constituțional, nu răspunde în fața alegătorilor și nu are o imagine de ansamblu asupra tuturor nevoilor cetățenilor și ale comunităților locale. Prin urmare, bugetul se adoptă printr-o **lege adoptată de camerele reunite ale Parlamentului sau printr-o ordonanță de urgență a Guvernului** supusă adoptării ulterioare de către Parlament prin lege. Așadar, o **lege** prin care se adoptă bugetul național pentru un an calendaristic nu se poate obține, potrivit Constituției, printr-o hotărâre judecătorească nici ca măsură coercitivă, nici ca demers legal de executare silită, nefiind atribuția constituțională a puterii judecătorești.

29. Legiuitorul constituant a consacrat prin art.138 din legea fundamentală, **regulile privind bugetul de stat**, autoritățile implicate în elaborarea acestuia, aprobarea sa, norme privind continuitatea activității instituțiilor publice în situația neaprobării bugetului. Potrivit art.138 alin.(2) din Constituție, **Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat** și pe cel al asigurărilor sociale de stat, pe care le supune, separat, **aprobării Parlamentului**. Așadar, potrivit Constituției, Guvernul dispune de o **competență exclusivă în elaborarea bugetului de stat** și al bugetului asigurărilor sociale, iar Parlamentul este autoritatea care aprobă cele două bugete, **prin lege** adoptată printr-o procedură specială, în ședința comună a celor două Camere. În privința **legilor de rectificare bugetară**, potrivit art.6 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice: „Legile bugetare anuale pot fi modificate în cursul exercițiului bugetar prin **legi de rectificare**, elaborate cel mai târziu până la data de 30 noiembrie. Legilor de rectificare li se vor aplica aceleași proceduri ca și legilor bugetare anuale inițiale, cu excepția termenelor din calendarul bugetar".

30. Pentru **cheltuieli bugetare neprevăzute** la momentul fundamentării bugetului de stat, determinate nu de adoptarea unor legi de către Parlament, **ci prin efectul unor hotărâri judecătorești definitive**, aceleași autorități ale statului trebuie să pună în executare respectivele hotărâri (titluri executorii), în virtutea principiului legalității consacrat de art.1 alin.(5) din Constituție și al cooperării loiale, astfel cum a fost definit în jurisprudența Curții Constituționale.

31. Potrivit jurisprudenței Curții, construirea unui buget de stat în condițiile unui deficit bugetar ridicat din produsul intern brut este „**un aspect de responsabilitate politică în domeniul bugetar, și nu de constituționalitate a legii bugetului de stat".** (Decizia nr.286/2026, par. 137). În aceeași decizie, precitată, Curtea a reținut că Guvernul este cel care elaborează proiectul bugetului de stat și, în îndeplinirea acestei competențe constituționale, evaluează veniturile și cheltuielile pe care fundamentează bugetul. Cu alte cuvinte, **bugetul se construiește având în vedere situația economică a statului, precum și pe baza anumitor proiecții și previzionări pe care doar Guvernul le poate realiza. Curtea Constituțională nu are competența de a stabili ea însăși aceste situații obiective sau de a realiza o proiecție proprie de viitor a evoluției economico-bugetare a statului, întrucât s-ar subroga în competențele proprii ale Guvernului**. Prin urmare, dacă instanța constituțională, garantul supremației Constituției, nu se poate substitui Guvernului în construcția bugetului, *a fortiori* **nici alte autorități ale statului, inclusiv instanțele ordinare și puterea judecătorească, nu o pot face. Așadar nicio instanță de contencios administrativ nu poate stabili priorități de alocări bugetare cu titlu de rectificare, indiferent ce ordonator de credite ar solicita. În caz contrar, în situații cu impact bugetar evident, s-ar ajunge la negarea competențelor constituționale ale Guvernului și Parlamentului și la prioritizarea unor alocări bugetare prin intermediul unor acțiuni introduse în instanță**. În egală măsură, **principiul cooperării loiale** în

materie bugetară nu se aplică doar între Guvern și Parlament, ci și între puterea judecătorească și celelalte autorități constituționale. **Admiterea posibilității ca printr-o hotărâre judecătorească să fie realizate rectificări bugetare depășește cadrul unei cooperări loiale, precum și cadrul constituțional al exercitării atribuțiilor unei instanțe de judecată, fiind afectate separația și echilibrul puterilor în stat.**

32. Se observă că, anterior acestui litigiu, însăși ÎCCJ, ca instanță de judecată, a recunoscut și a aplicat, în propria jurisprudență, limitele în care actele de oportunitate și deciziile ce țin de politica bugetară pot fi cenzurate de instanțe. Astfel, prin Decizia nr.10/19 septembrie 2011 (privind un recurs în interesul legii), ÎCCJ a reținut că, „*chiar în ipoteza în care ordonatorii de credite și-ar îndeplini atribuțiile […], iar Ministerul Finanțelor […] ar întocmi și ar transmite spre aprobare propuneri de rectificare a bugetului de stat,* ***dreptul de decizie aparţine legislativului*****”.** Anterior, prin Decizia nr.4137/2010, ÎCCJ (Secția I Civilă) a reținut că **Ministerul Finanțelor nu poate fi obligat să promoveze un proiect de act normativ, deoarece „*judecătorul nu se poate substitui legislativului fără a-şi depăşi atribuţiile judecătoreşti***”. Prin Decizia nr.3682/2021, ÎCCJ a menținut soluția Curții de Apel București (Sentința civilă nr.1335/2018) în **cauza Hidroelectrica**. Acea sentință a reținut că ***elaborarea proiectului de buget este „apanajul exclusiv al Guvernului”, „nesupus cenzurii […] instanţelor de judecată, nici în mod direct, nici indirect prin obligarea la includerea în buget a anumitor sume pretins datorate unor terţi sau obligarea la rectificare*****”.**

33. Sub aspectul identității de obiect și scop, demersul actual al ÎCCJ reiterează elementele de fapt și de drept analizate de instanțe în cauza privind societatea Hidroelectrica într-o acțiune în contencios administrativ: **alocări din Fondul de rezervă, cu includerea sumelor în proiectul de buget sau într-un act normativ de rectificare**. Acțiunea a fost respinsă ca **inadmisibilă**. Diferența dintre cele două cauze nu stă în natura pretenției, ci în identitatea reclamantului. Actiunea societății reclamante Hidroelectrica, spre deosebire de acțiunea introdusă de ordonatorul de credite ÎCCJ, a fost respinsă de instanța supremă (ÎCCJ) ca inadmisibilă. **Limitând analiza prezentei opinii separate exclusiv la efecte de natură constituțională și nu la conținutul unor hotărâri judecătorești**, apreciem că această asimetrie este ea însăși un argument constituțional obiectiv, deoarece încalcă prevederile art.16 alin.(1) și (2) și art.124 alin.(2) din Constituție potrivit cărora **justiția ar trebui să fie „unică, imparțială și egală pentru toți”.**

3.2.Conduita instituțională – obiect al conflictului încalcă mandatul reprezentativ

34. Art.69 alin.(2) din Constituție declară nul orice mandat imperativ. Rațiunea normei este ca parlamentarul, senator sau deputat, să voteze potrivit conștiinței sale, în serviciul poporului, fără instrucțiuni obligatorii de la **alegători, partide sau autorități.** Or o hotărâre judecătorească prin care se cere „rectificarea bugetară” sub sancțiunea penalităților care se adaugă continuu în sarcina bugetului de stat **funcționează în realitate ca un mandat imperativ colectiv**. **Parlamentul este pus în situația de a alege între a vota alocarea cerută de ÎCCJ sau a suporta, în numele contribuabililor, penalități de ordinul miliardelor.**

35. Din evidențele agendei parlamentare constatăm că, în prezenta cauză, Parlamentul a votat deja Legea bugetului de stat pentru anul 2026. Potrivit informațiilor din dosar și de pe site-ul Camerei Deputaților și al Senatului, Guvernul a prevăzut în proiectul Legii bugetului de stat pe 2026 sume pentru plata titlurilor executorii ale magistraților. În procedura parlamentară, printr-un amendament, aproximativ 1,1 miliarde de lei au fost redirecționate către bugetul Ministerului Muncii, la titlul „Asistență socială”, pentru măsuri de sprijin destinate familiilor vulnerabile, copiilor și persoanelor cu dizabilități. **Această decizie este o decizie a unicei autorități legiuitoare, a Parlamentului, adoptată în procedura constituțională a art.138 alin.(2) și art.65 alin.(2) lit.b). Opțiunea legislativă a Parlamentului poate fi criticată și sancționată politic de alegători și poate fi verificată de Curtea Constituțională pe calea controlului de constituţionalitate, dar, într-un stat de drept, ea nu poate fi anulată, modificată sau eludată de o instanță de contencios administrativ**.

36. Astfel, Guvernul a propus în proiectul legii bugetului de stat pentru anul 2026 alocarea unor fonduri necesare plății drepturilor salariale stabilite prin hotărâri judecătorești, dar Parlamentul, în dezbaterea proiectului privind legea bugetului de stat pentru anul 2026, în comisiile parlamentare de specialitate, a decis altfel și a modificat alocarile bugetare propuse de Guvern prin amendamente votate de parlamentari. **Sancționarea Guvernului pentru votul Parlamentului înseamnă fie a-l trata ca răspunzător pentru o altă putere, fie a admite că adevărata țintă a demersului este Parlamentul. În ambele cazuri, principiul separației puterilor în stat este încălcat potrivit Constituției, iar Curtea Constituțională avea obligația să constate această afectare a unui principiu fundamental pentru funcționarea democratică a statului.**

3.3. Conduita instituțională – obiect al conflictului încalcă principiul egalității în drepturi și creează o ierarhie între creditorii statului

37. Cu titlu de principiu, afirmăm că autoritatea unei hotărâri definitive nu poate fi relativizată „în funcție de identitatea creditorului". Potrivit datelor statistice furnizate de ÎCCJ într-un comunicat de presă, peste 400.000 de persoane din toate familiile ocupaționale din sectorul public au solicitat în instanță drepturi salariale. Distinct de categoria personalului din justiție și de magistrați, printre ei se află **profesori, medici, polițiști, militari, funcționari publici și personal din administrația locală**. Toți acești creditori, persoane fizice, au titluri executorii cu privire la drepturi salariale și toți au în prezent, plățile eșalonate prin aceleași acte normative adoptate de Parlament sau Guvern. **Niciunul nu are însă un angajator, ordonator de credite, care este, în același timp, instanța supremă a țării și judecătorul recursului în propria cauză.**

38. Cu privire la efectele constituționale ale conduitei instituționale criticate din perspectiva art.16 din Constituție, reținem că din totalitatea creditorilor statului cu titluri executorii similare și plăți eșalonate, doar o categorie primește beneficiul plății integrale și neeșalonate, întrucât ordonatorul ei de credite a putut obține o hotărâre judecătorească care obligă Guvernul să-i suplimenteze bugetul, în timp ce ceilalți creditori rămân sub regimul eșalonării prevăzute în legi și ordonanțe de urgență. **Se creează astfel o ierarhie de fapt între creditorii drepturilor salariale stabilite prin hotărâri judecătorești,** o ierarhie întemeiată nu pe natura creanței, ci pe calitatea, atribuțiile și rolul constituțional al unui ordonator de credite – ÎCCJ. **Potrivit deciziilor Curții Constituționale, doar Parlamentul are prerogativa constituțională și dreptul de opțiune legislativă ca prin legi civile sau legi speciale (în procedura insolvenței) să stabilească categorii de creanțe privilegiate și creditori privilegiați, instituind mecanisme juridice de preferință la plată în scopul unor imperative sociale ce corespund interesului public general, acestea fiind justificate obiectiv și rațional și confirmate în jurisprudența Curții Constituționale că nu sunt de natură să încalce egalitatea în drepturi.**

39. În opinia noastră, o astfel de conduită instituțională este de natură să încalce prevederile art.16 alin.(1) din Constituție, care garantează egalitatea în drepturi, precum și principiul potrivit căruia procedura executării obligațiilor de plată ale instituțiilor publice se aplică fără discriminare tuturor creditorilor. Totodată, sunt încălcate prevederile art.124 alin.(2) din Constituție, care prevede o justiție „egală pentru toți". Acest raționament se consolidează pe raționamentul **Curții Europene a Drepturilor Omului** care recent, într-o decizie de Cameră din 13 octombrie 2026, pronunțată în **cauza Pușcașu și alții c.României** a constat că "*instanțele par să își fi depășit rolul tradițional de interpretare și aplicare a legii, situație susceptibilă să creeze impresia unui conflict de interese interinstituțional care relevă o tensiune între puterea judecătorească și puterile legislativă și executivă. Or, Curtea subliniază că* ***judecătorul național nu are sarcina de a se substitui autorităților naționale competente în alegerea politicilor bugetare și economice, prioritățile în materie de cheltuieli și alocarea resurselor publice, intrând în competența puterilor executive și legislative, care dispun, în acest domeniu, de o largă marjă de apreciere.*** "

40. Faptul că o singură categorie de creditori exercită un drept garantat constituțional, respectiv **accesul la justiție (art.21),** nu legitimează nici rezultatul și nici efectele **neconstituționale** ale prezentului conflict juridic. Accesul la justiție garantează tuturor dreptul de a obține o hotărâre și executarea ei. **Accesul la justiție nu garantează, însă, dreptul de a ocoli procedura bugetară constituțională, atribuțiile constituționale ale Parlamentului și Guvernului și de a crea beneficii care generează privilegii pentru unii și discriminare pentru alții**. **Când un drept constituțional este folosit pentru a obține un rezultat pe care Constituția îl interzice direct, adică modificarea legii bugetului fără Parlament, suntem în prezența unui <u>abuz de drept constituțional</u>.** Art.57 din Constituție impune exercitarea drepturilor cu bună-credință, fără a încălca drepturile altora. Iar art.1 alin.(4) impune **loialitatea constituțională** între puterile statului, pe care Curtea a definit-o în Decizia nr.1431/2010 și Decizia nr.972/2012 ca obligație a autorităților de a-și exercita competențele astfel încât să nu le golească de conținut pe ale celorlalte.

41. Nimeni nu poate și nu trebuie să conteste dreptul magistraților de a se adresa instanțelor, inclusiv prezenta opinie separată susține acest demers democratic și necesar într-un stat de drept. **<u>Drepturile salariale ale magistraților constatate prin hotărâri judecătorești definitive nu fac obiectul conflictului juridic sesizat și nici obiectul prezentei opinii separate.</u> Problema de drept constituțional vizată de obiectul cererii de conflict are în vedere exclusiv dreptul unei autorități constituționale, care deține calitatea de ordonator de credite acordată printr-o lege și prin voința exclusivă a Parlamentului, de a transforma acest acces în justiție într-un instrument de preluare a unor atribuții constituționale ale Parlamentului pentru a realiza o redistribuire bugetară în favoarea propriului personal,** dar cu efecte asupra tuturor celorlalți creditori ai statului.

42. Majoritatea Curții Constituționale care a adoptat **Decizia nr.973 din 7 octombrie 2026,** a refuzat să analizeze pe fond acest demers al ordonatorului de credite ÎCCJ, ignorând prevederile Constituției și efectele sistemice ale unui astfel de demers. Pentru a declara, printr-o decizie a instanței constituționale care este general obligatorie, că folosirea unui mijloc în raport de scop este constituțională, Curtea însăși ar fi trebuit să analizeze efectele generale ale acestui mecanism pentru viitor. Concluzia ar fi fost că **dacă demersul acestui ordonator de credite este admisibil, atunci este admisibil pentru oricare dintre cei câteva mii de ordonatori de credite din România**. Ar urma așadar ca: orice minister să poată obține hotărâri care obligă Guvernul să-i suplimenteze bugetul, sub sancțiunea penalităților; orice primărie, consiliu județean, spital public sau universitate de stat, având titluri executorii în favoarea personalului, să poată cere și obține în instanță rectificarea bugetului de stat în favoarea sa; orice autoritate administrativă autonomă să poată obține un ordin judecătoresc de alocare prioritară. Prin urmare, în această logică, **bugetul de stat ar deveni rezultatul unei curse între ordonatori de credite:** primul care obține o hotărâre definitivă își acoperă integral nevoile, iar resursele rămase se împart între ceilalți. **Ordinea plăților nu ar mai fi stabilită de Parlament după criterii generale, obiective, stabilite prin legea supusă controlului de constituționalitate exercitat de Curte, ci de instanțele de judecată**. Ducând simetria argumentului mai departe, rezultă că dacă o instanță poate obliga Parlamentul și Guvernul să adopte o lege prin care se alocă bani unui ordonator, atunci **aceeași instanță, cu aceeași logică, ar putea obliga Parlamentul și Guvernul să adopte o lege prin care se sistează plăți către alți ordonatori de credite sau către proiecte strategice de interes național, la cererea unui terț care se pretinde vătămat**. Demersul ar putea duce, în mod absurd, dar teoretic posibil, de exemplu, la reducerea ajutoarelor sociale sau a unor cheltuieli alocate unui program de sănătate pentru a elibera resurse în favoarea unei categorii de creditori sau la oprirea plăților pentru un proiect de infrastructură finanțat prin PNRR, cu riscul pierderii fondurilor europene. Raționamentul care a permis alocarea resurselor bugetare unui ordonator de credite, va putea fi răsturnat și invocat pentru operațiunea opusă, de sistare a alocărilor bugetare indiferent de destinația acelor fonduri. **Într-un buget cu resurse limitate și cu deficit excesiv, orice alocare suplimentară impusă determină fie o reducere în altă parte, fie o creștere a deficitului sau o majorare a impozitelor. În opinia noastră, așa cum s-a statuat deja, în jurisprudența constituțională, nici Curtea Constituțională și nici instanțele de judecată nu au competența să decidă modul de distribuire a resurselor bugetare, acesta fiind atributul exclusiv al Parlamentului.**

43. Conduita instituțională – obiect al conflictului – are ca efecte nu doar alocarea unor resurse bugetare unui ordonator de credite, ci și crearea în mod artificial a accesului la noi **venituri extrabugetare**. Penalitatea de 1% pe zi din valoarea obligației creează, în plus, un „**fond extrabugetar artificial**" de ordinul miliardelor, la dispoziția reclamantei, fără nicio bază în Legea nr.500/2002 sau în Legea nr.69/2010**. Această penalitate nu are un rol compensatoriu în opinia noastră, ci este un veritabil instrument de constrângere financiară a puterilor reprezentative** – Parlament și Guvern, și creează o veritabilă presiune, fiind incompatibilă cu echilibrul puterilor în stat. Această afectare ar fi trebuit să se regăsească în cuprinsul deciziei Curții Constituționale dacă majoritatea ar fi analizat pe fond cererea de conflict juridic.

3.4. Conduita instituțională – obiect al conflictului juridic trebuia sancționată de Curtea Constituțională în temeiul art.146 lit.e) din Constituție

44. Apreciem că prin conduita instituțională a unei singure autorități, au fost folosite calități și mijloace legale într-un scop contrar celui constituțional, pentru a produce un **rezultat neconstituțional**: o concentrare de putere și de roluri incompatibilă cu principiul *nemo iudex in causa sua* și cu imparțialitatea obiectivă cerută de art.6 din Convenție. Doctrina de drept constituțional numește o astfel de situație *deturnare de putere* prin folosirea unor competențe legale pentru un scop străin celui pentru care au fost conferite. **Calitatea de ordonator de credite a fost conferită de Parlament, prin lege, pentru gestionarea bugetului aprobat, nu pentru a obține bugete neaprobate. Contenciosul administrativ** a fost introdus în Constituție pentru a cenzura legalitatea actelor administrative, nu pentru a impune Parlamentului conținutul legilor. Art.126 alin.(6) din Constituție exclude expres din controlul de contencios actele care privesc raporturile cu Parlamentul. Un litigiu al cărui obiect este „**inclusiv" o lege de rectificare,** adică un act care privește, prin definiție, raporturile Guvernului cu Parlamentul, intră în domeniul pe care însuși Legiuitorul constituant, adoptând Constituția, l-a scos din competența instanțelor de contencios.

45. Într-un stat de drept constituțional, nicio putere a statului nu poate și nu trebuie să fie dominantă. Puterea judecătorească are o legitimitate profesională spre deosebire de Parlament care are o legitimitate electivă. De aceea, autoritatea sa constituțională se bazează pe reținere și pe aplicarea legii, nu pe capacitatea de a impune voința proprie celorlalte puteri ale statului. Când o instanță supremă devine *parte, judecător și beneficiar* al unei redistribuiri bugetare, ea nu mai poate fi arbitrul

echilibrului dintre puterile statului, ci devine una dintre părțile în conflict. Tocmai pentru asemenea situații, Curtea Constituțională a fost investită în anul 2003, la revizuirea Constituției, cu prerogativa prevăzută la art.146 lit.e) din Constituție de a soluționa conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice.

46. Distinct de cele menționate, prezenta opinie separată recunoaște și sustine fără rezerve că executarea hotărârilor judecătorești definitive este o obligație constituțională a tuturor autorităților publice. A lipsi o hotărâre de caracterul executoriu reprezintă o încălcare a ordinii de drept, așa cum a statuat și Curtea Constituțională în jurisprudența sa (Decizia nr.972/2012). De asemenea, statul nu poate invoca lipsa fondurilor pentru a refuza executarea (CEDO, cauza Burdov împotriva Rusiei (nr.2), 2009; Immobiliare Saffi împotriva Italiei [MC], 1999, par. 74; Hornsby împotriva Greciei, 1997, par. 45).

47. În opinia noastră însă, obligația de executare privește **rezultatul, adică plata**, și o **durată rezonabilă**, **dar nu privește mijlocul prin care puterile reprezentative organizează plata.** Constituția lasă Parlamentului și Guvernului alegerea modului de executare: **eșalonare, rectificare, fond de rezervă, ordine de prioritate.** Instanța poate constata că plata este datorată, dar **nu poate impune legea prin care se face plata.** Dacă nu ar fi așa, atunci distincția dintre ***iurisdictio*** *(puterea de a aplica dreptul, de a soluționa diferendele și de a rosti sau interpreta legea existentă)* și ***gubernaculum*** *(puterea administrativă și de guvernare)* - ar dispărea cu totul în statul de drept constituțional.[3]

48. Curtea Constituțională a validat, în mod constant, **eșalonarea** plăților drepturilor salariale stabilite prin hotărâri judecătorești definitive. Prin Decizia nr.188/2010, Curtea a reținut că Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.71/2009 nu neagă existența și întinderea drepturilor, ci este „un prim pas important al debitorului de a-și executa creanța". Curtea a mai reținut că o executare în trei ani nu este o durată excesivă, „datorită caracterului sistemic al problemelor apărute în legătură cu executarea titlurilor executorii ale personalului bugetar". Așadar, Curtea a statuat în deciziile sale că **eșalonarea este un mod constituțional de executare. Faptul că o tranșă scadentă în 2026 nu era încă plătită în luna martie sau mai 2026 nu reprezenta o neexecutare consumată ci o executare în curs, într-un exercițiu bugetar încă deschis.**

49. ÎCCJ susține că Guvernul nu poate recunoaște o datorie prin propriile acte normative și apoi să refuze fondurile. Argumentul ar fi avut forță juridică dacă exercițiul bugetar s-ar fi încheiat fără plată. Însă acțiunea a fost introdusă de ordonatorul de credite menționat în primul trimestru, pentru obligații scadente „în anul 2026". Calendarul legal oferea timp până la 31 decembrie 2026, iar procedura constituțională oferea rectificarea până la 30 noiembrie 2026. Hotărârea a sancționat prematur, în opinia noastră, o neexecutare care încă nu se produsese.

3.5. Conduita instituțională – obiect al conflictului juridic și decizii relevante ale instanțelor europene

50. Prin decizia de Cameră din 13 octombrie 2026 (cauza Pușcașu și alții împotriva României, 2026), pronunțată la șase zile după decizia majoritară a Curții, **Curtea Europeană a Drepturilor Omului** a respins în unanimitate, ca vădit neîntemeiate, cererile unor judecători români care s-au plâns instanței europene de neexecutarea integrală a hotărârilor prin care li se acordaseră diferențe salariale. Considerentele, redate în comunicatul de presă al Curții Europene, susțin fiecare teză a prezentei opinii separate: Curtea Europeană a observat că jurisprudența constituțională și cea a Înaltei Curți „*au contribuit la reconfigurarea cadrului juridic aplicabil remunerației judecătorilor*" fără o modificare formală a legilor. A observat și că, atunci când judecătorii naționali s-au pronunțat asupra unor componente ale remunerației de care puteau beneficia ei înșiși, participarea lor „era susceptibilă să genereze un conflict

---

[3] În istoria dreptului constituțional modern, teoreticieni precum **Charles Howard McIlwain** arată că esența constituționalismului nu este eliminarea puterii guvernamentale, ci asigurarea unui **echilibru** în care puterea de a guverna este limitată prin lege și controlată de un sistem judiciar independent, dar i se lasă Executivului destulă putere administrativă pentru a fi eficient. **Charles Howard McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern, cap. VI – On the Eve of Tomorrow, editie revizuită din 1947, pag 140-146****: „…the outlook is not entirely dark if we can only maintain the ancient separation between jurisdictio and gubernaculum, [...] if it consists of a jurisdictio under the protection of an independent court, coupled with a gubernaculum strong enough to perform all its essential duties and obvious enough to ensure full responsibility to all the people for the faithfulness of that performance*."

de interese". Curtea Europeană a reținut că instanțele „*par să își fi depășit rolul tradițional de interpretare și aplicare a legii, situație susceptibilă să creeze impresia unui conflict de interese interinstituțional care relevă o tensiune între puterea judecătorească și puterile legislativă și executivă*". Cu alte cuvinte, **Curtea Europeană a identificat, în termeni proprii, exact tensiunea interinstituțională pe care Curtea Constituțională a refuzat să o examineze sub aspect constituțional, în prezenta cauză adusă pe masa instanței constituționale în temeiul art.146 lit.e).**

51. Astfel, Curtea Europeană a subliniat că „*judecătorul național nu are sarcina de a se substitui autorităților naționale competente în alegerea politicilor bugetare și economice, prioritățile în materie de cheltuieli și alocarea resurselor publice intrând în competența puterilor executive și legislative, care dispun, în acest domeniu, de o largă marjă de apreciere*". Curtea Europeană reafirmă că statul nu poate invoca lipsa fondurilor pentru a justifica neexecutarea unei datorii stabilite printr-o hotărâre judecătorească. Cu privire la ajustările succesive, adică eșalonările plăților, Curtea apreciază că acestea „*au permis executarea progresivă a hotărârilor judecătorești*", precum și redresarea finanțelor publice și menținerea serviciilor publice esențiale, reflectând un **echilibru just** între interesele publice și cele private. Curtea Europeană susține fără echivoc că **judecătorul național nu decide în materia resurselor bugetare**, **menționând în schimb, că e rolul autorităților statului interne de a organiza modalitatea de plată și totodată, de a decide** *„o serie de ajustări succesive (eșalonări) care au permis executarea progresivă a hotărârilor judecătorești, în paralel cu aplicarea unei politici de redresare pe termen lung a finanțelor publice și garantarea menținerii unor activități și servicii publice esențiale.*"

52. Decizia pronunțată în **Cauza Pușcașu** nu este însă o premieră, ci se înscrie într-o linie constantă de jurisprudență a instanței europene: în cauza ***Dumitru și alții împotriva României*** (dec.), nr.57265/08, 2012, Curtea a statuat că eșalonarea prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.71/2009 a fost considerată compatibilă cu art.6 și cu art.1 din Protocolul nr.1. Statul nu negase datoria, urmărea un scop legitim, adică echilibrul bugetar în criză, și dispunea de o marjă largă de apreciere; în cauza ***Koufaki și Adedy împotriva Greciei*** (dec.), nr.57665/12 și 57657/12, 7 mai 2013, par. 31, aceeași instanță recunoaște o marjă largă de apreciere în politica economică și socială în condiții de criză, inclusiv pentru reducerile salariale din sectorul public; în cauza ***Eisenauer și alții împotriva Franței***, nr.47090/22, 12 mai 2026, par. 75, invocată și în cauza recentă Pușcașu, Curtea a considerat că întârzierea extremă a statului în a pune în executare deciziile judecătorești obținute de cetățeni (privind oferirea de locuințe sociale) este justificată, în mod excepțional, de amploarea crizei de locuințe și de limitările resurselor financiare, dar Statul are o marjă largă de apreciere în politicile economico-sociale, astfel că instanța europeană nu poate forța executarea directă dacă aceasta ar perturba prioritățile bugetare ale statului.

53. La rândul ei, **Curtea de Justiție a Uniunii Europene** a stabilit în decizii anterioare acestui conflict juridic că **<u>independența justiției nu înseamnă control asupra bugetului național.</u>** În cauza C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (hotărârea din 27 februarie 2018), se menționează că măsurile generale de reducere temporară a remunerației, aplicate în contextul unor cerințe imperative de eliminare a deficitului excesiv, inclusiv judecătorilor, **nu aduc atingere independenței justiției** garantate de art.19 alin.(1) TUE. Condiția este ca măsurile să nu vizeze în mod specific magistrații. Raționamentul este direct aplicabil și în prezenta cauză: **independența judecătorului se protejează printr-un nivel adecvat de remunerare stabilit prin lege, nu printr-un drept al instanțelor de a-și stabili și impune bugetul**.

54. CEDO remarcă și situația specială în care se află România ca stat membru UE, respectiv în procedura de deficit excesiv deschisă de Consiliul UE. Disciplina bugetară impusă de art.126 TFUE și de Pactul de stabilitate și de creștere este o **obligație a statului în ansamblul său.** O alocare suplimentară de ordinul miliardelor, impusă judiciar, fără fișă financiară, fără sursă de finanțare și fără aviz al Consiliului Fiscal, pune în pericol această obligație. Or art.148 alin.(4) din Constituție face din respectarea obligațiilor aderării o obligație a tuturor puterilor statului, inclusiv a autorității judecătorești.

55. La rândul ei**, Comisia de la Veneția**, în Standardele privind statul de drept (Lista criteriilor statului de drept, CDL-AD(2016)007) cere ca **<u>finanțarea justiției să fie adecvată și stabilită prin lege, cu implicarea consultativă a organelor judiciare</u>**. În **Lista actualizată a criteriilor privind statul de drept din decembrie 2025** (***The Updated Rule of Law Checklist, CDL-AD(2025)002***), principiul fundamental privind finanțarea adecvată a sistemului judiciar a fost menținut și consolidat de Comisia de la Veneția în cadrul capitolului dedicat accesului la justiție (*Independența și Imparțialitatea Justiției*)**. Standardele Comisiei de la Veneția nu recunosc însă niciunei instanțe dreptul de a-și impune bugetul prin propriile hotărâri judecătorești.** Independența justiției și separația puterilor sunt garanții reciproce: o justiție care decide asupra propriului buget împotriva voinței Legislativului nu devine mai independentă, ci mai puțin credibilă.

56. Statul de drept nu înseamnă supremația judecătorului, ci supremația Constituției indiferent de conjuncturile politice și de dezechilibrele sistemice dintre puterile statului la un momentdat**.** În acest

context, o hotărâre judecătorească care impune alocarea imediată a 4,8 miliarde de lei către o singură categorie profesională **nu este o simplă aplicare a legii, ci o decizie de politică publică, luată de o altă autoritate decât legiuitorul primar sau delegat,** într-un moment în care puterile reprezentative gestionează o situație de recesiune economică și de deficit bugetar excesiv, confirmată și publicată în rapoarte oficiale ale unor instituții financiare internaționale și naționale (FMI, Banca Mondială, Comisia Europeană – care menține România în procedura de Deficit Excesiv inițiată din 2020, Eurostat – Biroul de Statistică al UE, Consiliul Fiscal din România, Comisia Națională de Strategie și Prognoză – CNSP).
57. Controlul și echilibrul puterilor (*checks and balances*) presupune că fiecare putere a statului are instrumente de control asupra celorlalte, dar niciuna nu are un instrument de dominație. Parlamentul controlează Guvernul prin moțiune de cenzură. Curtea Constituțională exercită controlul de constituționalitate asupra legilor Parlamentului și ordonanțelor Guvernului. Instanțele judecătorești controlează actele administrative. **Singurul instrument pe care Parlamentul îl are împotriva unei hotărâri judecătorești care îi impune legea bugetului este conflictul juridic de natură constituțională** introdus de Legiuitorul constituant prin art.146 lit.e) din Constituție. **Prin respingerea acestui conflict ca inadmisibil, o majoritate a Curții a lăsat puterea judecătorească fără contrapondere în chiar domeniul în care Constituția o vrea cel mai reținută și pentru care Legiuitorul constituant a prevăzut competența exclusivă de decizie a Curții Constituționale.**
58. În considerarea tuturor argumentelor de mai sus, apreciem că soluția majorității produce un efect paradoxal asupra independenței justiției, pe care pretinde să o apere. Independența justiției se bazează pe încrederea publică. **Încrederea publică** nu supraviețuiește percepției că instanța supremă poate obține, pentru propriul personal, ceea ce refuză oricărui alt reclamant aflat în aceeași situație, așa cum a fost Hidroelectrica, și ceea ce sute de mii de alți bugetari nu pot obține. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a avertizat deja în acest sens în jurisprudența sa constantă și anterioară conflictului juridic, reconfirmând cu fermitate în decizia recentă din cauza Pușcașu. **Curtea Constituțională avea datoria să intervină pentru protejarea autorității și legitimității raporturilor dintre puterile statului.**

IV. Concluzii

59. **Apreciem că cererea prim-ministrului României trebuia admisă, iar Curtea trebuia să constate existența unui conflict juridic de natură constituțională între Guvernul României și, prin efectele demersului judiciar, Parlamentul României, pe de o parte, și Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de altă parte și să stabilească apoi conduita constituțională de urmat a autorităților implicate**. Conflictul juridic a fost generat de o premisă determinantă demonstrată neechivoc în prezenta opinie separată: **obligația a nu putea fi executată decât prin impunerea unui rezultat legislativ, orice alt mijloc constituțional alternativ fiind exclus**. Astfel, demersul judiciar prin care un ordonator principal de credite a urmărit obligarea Executivului, sub sancțiunea penalităților, la adoptarea unor măsuri de modificare a legii bugetului de stat, inclusiv prin rectificare bugetară, cu încălcarea art.1 alin.(4), art.61 alin.(1), art.69 alin.(2), art.102 alin.(1), art.124, art.126 alin.(6) și art.138 alin.(2) și (5) din Constituție. Curtea avea competența să confirme prin decizia sa atribuțiile constituționale ale autorităților implicate în conflict cu privire la stabilirea si distribuirea resurselor bugetare (prin lege sau ordonanță de urgență), să delimiteze competența de a impune un rezultat legislativ fără a pune în discuție verificarea legalității unei hotărâri individuale. O astfel de decizie nu ar fi contrazis, ci ar fi consolidat principiul că hotărârile definitive trebuie executate, aratând însă că mecanismul, calendarul și competența de a decide alocarea sunt atribuția constituțională a Guvernului și a Parlamentului. Deși marja bugetară nu permite neexecutarea, totuși obligația de executare nu legitimează orice remediu judiciar, inclusiv unul care ar presupune un vot parlamentar comandat, cu rezultat legislativ impus.
60. Statul de drept nu permite autorităților politice să ignore o hotărâre judecătorească definitivă, dar nici nu permite transformarea autorității hotărârii într-un titlu de exercitare a unor competențe pe care Constituția le-a încredințat altor puteri ale statului. **Obligația de executare și competența bugetară nu se exclud, ele trebuie conciliate**: prima fixează un rezultat juridic obligatoriu pentru stat, iar cea de-a doua stabilește autoritățile, procedurile și limitele în care resursele publice sunt autorizate și distribuite prin lege a Parlamentului. Niciuna nu o poate suprima pe cealaltă printr-un demers judiciar, într-un stat de drept constituțional.
61. În prezenta cauză, considerăm că Curtea trebuia să distingă între criticile de legalitate a hotărârii, străine atribuției sale, și critica privind transformarea unei obligații de executare într-o ingerință directă asupra prerogativei de legiferare bugetară. Refuzul clarificării la nivel constituțional a acestei distincții lasă fără răspuns întrebarea constituțională centrală: **cine decide, în condițiile și cu răspunderea prevăzute de Constituție, distribuirea resurselor publice** atunci când executarea unui titlu executoriu presupune modificarea cadrului legislativ-bugetar?
62. Apreciem că independența justiției protejează funcția jurisdicțională împotriva ingerințelor politice, dar ea nu conferă unei autorități judiciare dreptul de a se substitui deliberării bugetare a Parlamentului

și nu conferă niciunei categorii profesionale o prioritate financiară implicită. În mod simetric, libertatea deciziei bugetare nu conferă Guvernului și Parlamentului dreptul de a transforma eșalonarea într-o neexecutare perpetuă a creanțelor stabilite prin hotărâri judecătorești definitive.

63. De aceea, în opinia noastră, cererea de conflict juridic a prim-ministrului nu trebuia respinsă ca inadmisibilă pe motiv că e o cale de atac deghizată. Ea impunea examinarea pe fond a limitei dintre protecția jurisdicțională a creanței și predeterminarea judiciară a legiferării. În măsura în care obligația de alocare integrală, în termenul și sub constrângerile stabilite, nu putea fi îndeplinită decât prin impunerea unui rezultat legislativ rezervat altor autorități – Parlament, Guvern -, **existența conflictului trebuia constatată de Curte, fără a proceda la o reevaluare a creanțelor și fără a transforma Curtea Constituțională într-o instanță de reformare a hotărârilor judecătorești**.

JUDECĂTOR,
Laura – Iuliana SCÂNTEI