



NOTĂ

referitoare la oportunitatea sesizării Curții Constituționale a României cu un posibil conflict juridic de natură constituțională ivit între Guvernul României, pe de o parte, și Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de altă parte

CONTEXT

Situația litigioasă ivită între GUVERNUL ROMÂNIEI- reprezentat în fața instanțelor judecătorești de Secretariatul General al Guvernului, în temeiul prevederilor art.3 alin.(1) pct.13 din Hotărârea Guvernului nr.137/2020, cu modificările și completările ulterioare, pe de o parte și ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE (ÎCCJ), pe de altă parte, a fost generată de pretențiile afirmate prin cererea de chemare în judecată, astfel cum a fost modificată, care formează obiectul Dosarului nr.1844/2/2026 pe rolul Curții de Apel București-Sectia a X-a de contencios administrativ și fiscal și pentru achiziții publice, cerere prin care reclamanta ÎCCJ a solicitat, în contradictoriu cu Guvernul României și Ministerul Finanțelor, următoarele:

„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 (...);

2. 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 maxim 10 zile precum 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 Guvernului României și Ministerului Finanțelor, pentru neexecutarea obligației stabilite prin hotărârile judecătorești definitive, precum și obligarea acestora la plata despăgubirilor pentru neexecutare;

4. Aplicarea penalităților de 2% pe fiecare zi de întârziere.”.

Prin Întâmpinarea nr. 15A/5038/CA/16.04.2026, Guvernul României a susținut, în esență, următoarele apărări:

- *excepția necompetenței materiale și funcționale a instanței, completul de achiziții publice;*
- *excepția lipsei calității procesuale active a reclamantei, respectiv lipsa interesului în ceea ce privește formularea acțiunii pendinte;*



- *excepția prematurității/inadmisibilității solicitării de plată integrală, afirmată la pct.1 și 2 al acțiunii, raportat la termenele de scadență stabilite prin lege;*
- *excepția lipsei calității procesuale pasive a Guvernului României raportat la solicitările afirmate la pct.1 al acțiunii;*
- *inadmisibilitatea pretenției de sancționare, afirmate la pct.3 și 4 din cerere, care excede condițiilor imperative prevăzute de art.24 din Legea nr.554/2004, sub aspectul prematurității solicitării de amendare.*

În soluționarea cererii, Curtea de Apel București-Secția a X-a de contencios administrativ și fiscal și pentru achiziții publice a pronunțat *Sentița civilă nr.141/05.05.2026* prin care a dispus: „*Respinge ca neîntemeiate excepțiile invocate de către pârâți. Admite cererea de chemare în judecată, astfel cum a fost modificată, formulată de către reclamanta ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE în contradictoriu cu pârâții GUVERNUL ROMÂNIEI și MINISTERUL FINANȚELOR. Obligă pârâții 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. Stabilește un termen de executare de 10 zile de la data rămânerii definitive a prezentei hotărâri, sub sancțiunea aplicării dispozițiilor art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004. Aplică pârâților Guvernul României și Ministerul Finanțelor o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, care se face venit la bugetul de stat, până la îndeplinirea obligațiilor stabilite prin prezenta. Admite cererea accesorie formulată de către intervenientul SINDICATUL NAȚIONAL AL GREFEI JUDICIARE DICASTERIAL. Respinge ca neîntemeiată cererea intervenientului de obligare a pârâților la plata cheltuielilor de judecată. Cu drept de recurs în termen de 15 zile de la comunicarea hotărârii, cererea de recurs urmând a se depune la Curtea de Apel București -Secția a X-a de Contencios Administrativ și Fiscal și pentru Achiziții Publice, sub sancțiunea nulității.*”.

Împotriva Sentiței civile nr. 141/05.05.2026, Guvernul României a promovat calea de atac a recursului, prin cererea nr. 15A/6987/CA/28.05.2026, subsumată motivelor de casare prevăzute de art.488 alin.(1) pct.3, pct.4, pct.5, pct.6 și pct.8 Cod



*procedură civilă*¹, fiind înregistrat dosarul nr.1844/2/2026 pe rolul ÎCCJ, cu termen de judecată la data de **09.07.2026**.

Așa cum s-a susținut în cadrul cererii de recurs, instanța de judecată s-a substituit puterii executive și legislative, în materia bugetară/gestionării finanțelor publice. Sarcina puterii judecătorești, conform legii și Constituției, este de a spune dreptul (*juris dictio*) în cazuri concrete, interpretând și aplicând legile existente la stările de fapt deduse judecării. Atunci când, prin hotărârea pronunțată, o instanță de judecată nu se limitează la a constata existența unui drept, *ci obligă direct Guvernul României la acte de dispoziție bugetară* (alocări de fonduri, rectificări de bugete sau suplimentări din Fondul de rezervă), *aceasta își depășește sfera de competență atribuită constituțional*.

Potrivit Legii nr.500/2002 *privind finanțele publice* și O.U.G. nr.57/2019 *privind Codul administrativ*, elaborarea proiectului bugetului de stat, rectificările bugetare și alocarea sumelor din Fondul de rezervă bugetară reprezintă atribute exclusive și suverane ale Puterii Executive și 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 Constituția României, care reglementează în sensul că „*nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare*”.

Pentru această obligație constituțională, Curtea Constituțională 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

¹ Recursul

(1) Hotărârea pronunțată în primă instanță poate fi atacată cu recurs, în termen de 15 zile de la comunicare.

(2) Recursul suspendă executarea și se judecă de urgență. Procedura prevăzută la art. 493 din Codul de procedură civilă nu se aplică în materia contenciosului administrativ.

(3) În cazul admiterii recursului, instanța de recurs, casând sentința, va rejudeca litigiul în fond. Când hotărârea primei instanțe a fost pronunțată fără a se judeca fondul ori dacă judecata s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată atât la administrarea probelor, cât și la dezbaterile fondului, cauza se va trimite, o singură dată, la această instanță. În cazul în care judecata în primă instanță s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată la administrarea probelor, dar a fost legal citată la dezbaterile fondului, instanța de recurs, casând sentința, va rejudeca litigiul în fond.

² Referitoare la cererea de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Senatul României, cerere formulată de președintele Consiliului Superior al Magistraturii.



Parlament și Guvern, atât la momentul aprobării bugetelor centrale, cât și la momentul oricărei modificări a acestora.

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

Astfel, prin aceste prevederi constituționale, recunoscute și în jurisprudența instanțelor judecătorești naționale, este stabilită competența exclusivă a Guvernului de a elabora în fiecare an proiectul bugetului de stat, exclusiv în cadrul unei proceduri detaliate de Legea nr.500/2002 *privind finanțele publice* și de Legea *responsabilității fiscal-bugetare* nr.69/2010, precum și competența exclusivă a Parlamentului de a aproba bugetul.

În ceea ce privește aceste competențe exclusive care corespund distribuției orizontale a puterii financiare între Guvern și Parlament, Curtea Constituțională a statuat că Guvernului îi revine atribuția de a iniția atât 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 CCR nr.771/2020).

În acest context, puterea judecătorească 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 (plata restanțelor salariale din justiție), instanța perturbă direct echilibrul bugetar național, act ce reprezintă o ingerință directă în activitatea executivă a statului.

În acest sens, este și practica CCR care prin Decizia nr.417/2019 statuează faptul că instanțele nu au latitudinea de a ignora voința legiuitorului sau de a se opune acesteia. Potrivit principiului separației puterilor în stat, Parlamentul, la propunerea Guvernului, adoptă legea, iar instanța de judecată o aplică la 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 pendinte, precum și în perspectiva îndeplinirii rolului de instanță de control, în speță, neagă rolul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare în Statul român, se situează astfel în afara cadrului constituțional, încalcă principiul separației și echilibrului celor trei puteri, își arogă ilegitim dreptul de a nu aplica o lege a Statului român, precum și o serie de reguli obligatorii prevăzute în procedura reglementată de Legea nr.500/2002.

În același sens, Curtea Constituțională a României a statuat în mod constant, printr-o jurisprudență bogată și izvorâtă chiar din litigiile privind drepturile salariale



ale magistraților, că puterea judecătorească nu poate dicta reguli de politică bugetară. Cu titlu exemplificativ, amintim Decizia CCR nr.822/2006 și Decizia nr.1222/2008, prin care Curtea Constituțională a României a reținut că „*instanțele judecătorești nu au competența de a anula sau de a modifica prevederi ale unor acte normative cu putere de lege ori de a le substitui prin propriile lor statuări [...] și nici de a obliga Guvernul să aprobe rectificări bugetare ori să aloce fonduri care nu au acoperire legală*”.

Curtea Constituțională a României a subliniat că ordonarea de cheltuieli publice peste sau în afara legilor bugetare anuale aprobate de Parlament echivalează cu o creare de norme și de obligații fiscale de către instanțe, ceea ce rupe echilibrul prevăzut de art.1 alin.(4) din Constituție.

CONSIDERAȚII GENERALE PRIVIND CONCEPTUL DE CONFLICT JURIDIC DE NATURĂ CONSTITUȚIONALĂ

Obiectul conflictului juridic de natură constituțională a fost definit pe cale jurisprudențială de către Curtea Constituțională, existând în acest sens mai multe decizii pronunțate în exercitarea atribuției prevăzute la art.146 alin.(1) lit.e) din Constituția României.

Potrivit art.34 din Legea nr.47/1992 „*Curtea Constituțională soluționează conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice, la cererea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a primului-ministru sau a președintelui Consiliului Superior al Magistraturii. (2) Cererea de soluționare a conflictului va menționa autoritățile publice aflate în conflict, textele legale asupra cărora poartă conflictul, prezentarea poziției părților și opinia autorului cererii.*”.

În acest sens, autoritățile publice care ar putea fi implicate într-un conflict juridic de natură constituțională sunt numai cele cuprinse în Titlul III din Constituție, anume: *Parlamentul, alcătuit din Camera Deputaților și Senat, Președintele României, ca autoritate publică unipersonală, Guvernul, organele administrației publice centrale și ale administrației publice locale, precum și organele autorității judecătorești.*

În ceea ce privește noțiunea de „conflict juridic de natură constituțională dintre autorități publice”, Curtea Constituțională, prin Decizia nr.261/2015² a arătat, că s-a statuat „*prin Decizia nr.53 din 28 ianuarie 2005, că acesta presupune „acte sau acțiuni concrete prin care o autoritate sau mai multe își arogă puteri, atribuții sau competențe, care, potrivit Constituției, aparțin altor autorități publice, ori omisiunea unor autorități publice, constând în declinarea competenței sau în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligațiile lor*”.



De asemenea, prin Decizia nr.97 din 7 februarie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.169 din 5 martie 2008, Curtea a reținut: "*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.*"

În sfârșit, Curtea a mai statuat că textul art.146 lit.e) din Constituție „stabilește competența Curții de a soluționa în fond orice conflict juridic de natură constituțională ivit între autoritățile publice, iar nu numai conflictele de competență născute între acestea”. Prin urmare, noțiunea de „conflict juridic de natură constituțională” vizează orice situații juridice conflictuale a căror naștere rezidă în mod direct în textul Constituției" (Decizia Curții Constituționale nr.901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.503 din 21 iulie 2009)".

Totodată, prin Decizia nr.63/2017, Curtea Constituțională a arătat că „pentru a ne afla în situația unui conflict juridic de natură constituțională, este nevoie să se rețină existența unor acte, acțiuni, inacțiuni ale unei/unor autorități publice care intră în conflict”.

Prin urmare, conflictele juridice de natură constituțională sunt conflictele de competență, pozitive sau negative, precum și orice alte situații juridice conflictuale a caror naștere rezidă în mod direct dintr-un text al Constituției. Conflictul poate viza, astfel, exercitarea exclusivă a unei atribuții constituționale de către un organ constituțional, ori poate fi generat de exercitarea partajată a unei atribuții constituționale de către mai multe organe. În această ultimă ipoteză, pe lângă principiul separației și echilibrului puterii, ceea ce este susceptibil a fi afectat este principiul cooperării loiale între autoritățile publice.

Pentru constatarea existenței unui conflict constituțional trebuie să se rețină existența unui fapt juridic - conduita unei autorități publice - materializată în acte, acțiuni/inacțiuni, generatoare de conflict (DCC nr.259/2015).

Din perspectiva jurisprudenței Curții Constituționale în analizarea conflictelor juridice de natură constituțională care au implicat autoritatea judecătorească amintim DCC nr.838/2009, al cărei obiect l-a vizat modul în care Înalta Curte de Casație și Justiție și-a exercitat competența constituțională de a asigura interpretarea aplicarea unitară a legii de către instanțele judecătorești, pronunțând decizii în materia drepturilor salariale prin care a creat norme de drept material, cu încălcarea competențelor constituționale ale autorității legiuitoare, reprezentată de Parlament și de Guvern. Prin Decizia amintită, instanța de contencios constituțional a reținut 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 Constituția României. Înalta Curte de Casație și Justiție 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 acest context, având în vedere coparticiparea procesuală în litigiul referit *supra*, prin adresa înregistrată sub numărul 286454/15.05.2026, Ministerul Finanțelor a învederat punctul său de vedere, sub aspectul analizării întrunirii condițiilor pentru sesizarea Curții Constituționale a României, în conformitate cu prevederile art.146 alin. (1) lit. e) din Constituția României, în vederea soluționării conflictului juridic de natură constituțională între autoritatea judecătorească, reprezentată de Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de o parte, și Guvernul României și Parlamentul României, pe de altă parte.

Demersul are ca premisă principiile de funcționare ale statului de drept, principiul separației și echilibrului puterilor în stat, deopotrivă, nici puterea executivă și nici puterea legislativă neputând fi obligate prin hotărâre judecătorească să inițieze sau să adopte un act normativ care să reglementeze într-un anumit sens și care să aibă un conținut prestabilit, fără a exista o imixtiune a puterii judecătorești în activitatea și atribuțiile acestora.

Pentru toate considerentele expuse, se impune analizarea oportunității sesizării Curții Constituționale a României cu un posibil conflict juridic de natură constituțională *ivit între Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de o parte, și Guvernul României, pe de altă parte.*

Având în vedere cele anterior expuse, propunem aprobarea și înaintarea prezentei Note spre a fi analizată în cadrul ședinței de Guvern.

SECRETAR GENERAL AL GUVERNULUI

DAN REȘITNEC