



PRIM MINISTRU

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice*, inițiată de domnul deputat PSD Dănuț PĂLE împreună cu un grup de parlamentari PSD, PNL, UDMR, PMP (**Bp.140/2020, L 294/2020**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare completarea art. 16 din *Legea nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare*, cu un nou alineat, alin. (7), astfel încât, pentru personalul din structura Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor și a unităților din subordinea acesteia, care ocupă funcții și își desfășoară activitatea în condiții ce impun acordarea sporurilor specifice, personal care nu a avut în plată sporuri în luna decembrie 2019, respectiv pentru personalul nou încadrat, să se acorde sporurile cuvenite, în cuantumul corespunzător, raportat la salariul de bază existent în plată.

II. Observații

1. Precizăm că *Legea-cadru nr. 153/2017* reglementează sistemul de stabilire a salariilor de bază, soldelor de funcție/salariilor de funcție, indemnizațiilor de încadrare și indemnizațiilor lunare, pentru funcționarii publici și personalul contractual.

De asemenea, *Legea-cadru nr. 153/2017* prevede, în cuprinsul și în cele 9 anexe ale sale, cuantumul sporurilor pentru condiții de muncă precum și limita maximă a sporurilor care pot fi acordate personalului bugetar, specifice fiecărui domeniu de activitate bugetară.

Prin urmare, *Legea-cadru nr. 153/2017* nu blochează acordarea sporurilor pentru condiții de muncă personalului bugetar.

În plus, *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, cu modificările și completările ulterioare*, a reglementat modalitate de acordare a sporurilor pentru condiții de muncă în anul 2019, și prin modificarea adusă prin *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2020 privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative*, reglementează modalitatea de acordare a sporurilor pentru condiții de muncă și pentru anul 2020.

2. În *Expunerea de motive*, se precizează că intervenția legislativă este justificată de faptul că *Legea nr. 153/2017* a generat și a menținut o discriminare salarială constantă a personalului Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor (ANSVSA), dat fiind că sporurile pentru condiții specifice de muncă nu pot fi acordate decât personalului care a atins maximul nivelului de salarizare stabilit de lege pentru anul 2022.

Față de aspectele semnalate în instrumentul de prezentare și motivare și cu privire la soluția propusă, precizăm că din argumentele prezentate nu rezultă în concret care sunt dispozițiile din cuprinsul *Legii-cadru nr. 153/2017* care au generat și menținut discriminarea unei părți a personalului ANSVSA și care sunt motivele pentru care se apreciază în acest sens, ci se deduce că diferențele de salarizare dintre persoane aflate în aceeași situație juridică, din cadrul acestei instituții, sunt consecința unei aplicări defectuoase a legii.

Prin urmare, considerăm că era necesar ca *Expunerea de motive* să fie completată în acest sens, astfel încât motivele legiferării și intenția de reglementare să fie clare.

În acest context, menționăm că în *Decizia nr. 139/2019¹*, constatând că în *Expunerea de motive* a actului criticat „se invocă o serie de insuficiențe ale reglementării în vigoare”, însă „nu se face nicio mențiune cu privire la soluțiile legislative propuse, principiile de bază și finalitatea acestora”, Curtea Constituțională a apreciat că lipsesc elemente de motivare prevăzute de art. 31 alin. (1) lit. a) din *Legea nr. 24/2000*.

De asemenea, instanța de control constituțional a sesizat ca „nu se prezintă impactul socioeconomic și nici impactul asupra sistemului juridic. Nu rezultă eventuale consultări care ar sta la baza propunerii legislative. *Expunerea de motive* apare astfel ca un început de instrument de motivare, în sensul că prezintă o serie de deficiențe ale legislației în vigoare, fără a cuprinde, în continuare, mențiuni referitoare la propunerea de modificare a legii. (...) În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. Or, explicarea clară a soluțiilor legislative propuse și a efectelor preconizate este cu atât mai necesară, din perspectiva principiului legalității invocat, în condițiile în care obiectul inițiativei legislative în această cauză apare ca fiind pronunțat tehnic, de strictă specialitate, cu efecte pe un segment sensibil al economiei de piață, și anume cel financiar-bancar, iar legea însăși este lipsită de claritate. Sub acest aspect, art. 6 din *Legea nr. 24/2000* stabilește, în alin. (1), că „Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului“, iar în alin. (2) că „Pentru fundamentarea noii reglementări se va porni de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare“.

Curtea Constituțională a statuat, în continuare, că un astfel de „caracter sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și

¹ referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar.

lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative au fost sancționate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în raport cu aceleași exigente de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

Astfel, de exemplu, prin Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009, Curtea Constituțională a reținut că „în expunerea de motive nu se regăsește motivarea asupra niciuneia dintre soluțiile preconizate, ceea ce este contrar prevederilor constituționale și legale mai sus indicate“ [ale art. 29-31 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (referitoare la motivarea proiectelor de acte normative, sub aspectul instrumentelor de prezentare și motivare, precum și al cuprinsului și redactării motivării) și ale art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală (...)]. Tot astfel, prin Decizia nr. 682 din 27 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 473 din 11 iulie 2012, Curtea a constatat că „dispozițiile art. 6 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, cu modificările și completările ulterioare, instituie obligația fundamentării actelor normative. (...) Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, pentru motivele arătate, încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) potrivit căroră, «In România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie», precum și ale art. 147 alin. (4) potrivit căroră deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii.“ (pct. 2.21 și 2.22) Față de obiectul inițiativei legislative, pronunțat tehnic, de strictă specialitate, Curtea constată că și în prezenta cauză motivarea formală, fără o temeinică fundamentare a legii criticate, afectează calitatea și predictibilitatea sa, cu consecința încălcării prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție.

Pentru considerentele expuse, Curtea constată că sunt întemeiate și criticile formulate în raport cu dispozițiile art. 1 alin. (3) din Constituție, care consacră statul de drept și, între valorile sale, principiul dreptății. Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale. Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului

securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului, iar rolul controlului de constituționalitate este de a asigura aceste garanții, opuse oricărei intervenții legislative arbitrare. Astfel fiind, Curtea reține că lipsa motivării soluțiilor legislative este de natură să aducă atingere și dispozițiilor art. 1 alin. (3) din Constituție, care consacră statul de drept și principiul dreptății, în sensul argumentelor anterior prezentate”.

Totodată, atragem atenția asupra faptului că, din cadrul instrumentului de prezentare și motivare, lipsesc informații cu privire la impactul financiar asupra bugetului consolidat atât pe termen scurt, cât și pe termen lung, inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri².

Mai mult, din instrumentul de prezentare și motivare trebuie să rezulte că din categoria personalului plătit din fonduri publice doar personalul ANSVA se află în situația descrisă în Expunerea de motive, în caz contrar norma propusă fiind discriminatorie.

3. În ceea ce privește textul propriu-zis al inițiativei legislative, dincolo de faptul că observăm că art. 16 din *Legea nr. 153/2017* are deja un alineat (7), considerăm că soluția preconizată nu se integrează armonios în cuprinsul articolului menționat, dat fiind că acesta se referă la sporurile acordate celor care lucrează în proiecte finanțate din fonduri europene nerambursabile, în timp ce norma propusă se referă la sporuri pentru condiții de muncă.

² Sunt incidente prevederile art. 15 alin. (1) din *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, referitoare la obligativitatea întocmirii unei fișe financiare cu respectarea condițiilor prevăzute în *Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative în forma prezentată.

Cu stimă,

Ludovic ORBAN

PRIM-MINISTRU

SENATUL ROMÂNIEI