

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 1A / 2020

CABINET PRIM MINISTRU	
INTRARE	Nr. <u>5/8264</u>
IEȘIRE	
Data	<u>31.12.2019.</u>

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURA JURISDICTIONALĂ
NR. 1 / -2 JAN 2020

Domnului Președinte
Prof. Dr. Valer Dorneanu

În temeiul art. 15 din Legea 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, Guvernul României formulează prezenta

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

asupra

proiectului Legii pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, PL- X nr. 717/2018, pentru următoarele motive

Legea pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice a fost transmisă de Parlament spre promulgare Președintelui României în data de 14 decembrie 2019. Prin modul în care a fost adoptată, precum și prin conținutul normativ, legea criticată contravine unor norme și principii constituționale, pentru motivele prezentate în cele ce urmează.

I. Încălcarea prevederilor art. 61 alin. (2) și ale art. 75 alin. (1) din Constituție

Legii pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice a fost adoptată cu nesocotirea prevederilor art. 61 și ale art. 75 din Constituție, fiind încălcată competența primei

Camere sesizate, Senatul, care nu a dezbătut textul și soluțiile adoptate de Camera Deputaților. În forma adoptată, legea dedusă controlului de constituționalitate nesocotește și principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de o singură Cameră, legea fiind, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament.

Potrivit expunerii de motive a legii criticate, măsurile legislative vizau majorări salariale cu 20% pentru angajații Bibliotecii Naționale a României și pentru angajații Bibliotecii Academiei Române.

În data de 19 noiembrie 2018, legea a fost respinsă de Senat. În urma parcurgerii procedurii parlamentare din Camera Deputaților, prin raportul Comisiei de muncă și protecție socială, au fost admise 11 amendamente, iar atât din punct de vedere formal, cât și al conținutului, textul adoptat de Camera Deputaților se îndepărtează de la voința inițiatorilor, aceste amendamente nefiind avute în vedere nici de Senat, care a respins propunerea legislativă.

Amendamentele admise reprezintă modificări majore ale conținutului formei inițiale a propunerii legislative. Potrivit formei inițiatorului, art. 38 lit. d) alin. (3) din Legea nr. 153/2017 se completează astfel: „d) prin excepție de la lit. a), începând cu 1 martie 2018, cuantumul brut al salariilor de bază, precum și cuantumul sporurilor, indemnizațiilor, compensațiilor, primelor, premiilor și al celorlalte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul lunar brut, de care beneficiază personalul din învățământul preuniversitar și universitar de stat, precum și personalul din Biblioteca Națională a României și Biblioteca Academiei Române, se majorează cu 20% față de nivelul acordat pentru luna februarie 2018”.

Potrivit amendamentelor aduse de Camera Deputaților, modificările de la art. I pct. 2 din lege au vizat salariile de bază pentru anul 2022 pentru funcțiile de manager, director general adjunct, respectiv director în cazul Bibliotecii Naționale, respectiv a Bibliotecii Academiei Române. De asemenea, a fost introdusă și o modificare, în sensul creșterii salariilor de bază și pentru managerii, directorii generali adjuncți, respectiv directorii muzeelor de importanță națională, iar la art. I pct. 4 au fost realizate și modificări ale salariilor de bază ale funcțiilor de manager, director general adjunct, respectiv director pentru alte muzee.

Chiar dacă prevederile art. II din legea criticată reiau dispozițiile din forma inițiatorului în privința personalului Bibliotecii Naționale a României și Bibliotecii Academiei Române, acestor prevederi au fost adăugate și alte dispoziții neavute în vedere nici de inițiator și nici de prima Cameră sesizată.

Spre exemplu, art. III din legea adoptată de Camera Deputaților prevede modificări salariale pentru o altă instituție. Potrivit acestui articol, „începând cu drepturile salariale aferente lunii ianuarie 2020, cuantumul brut al salariilor de bază de care beneficiază personalul din cadrul Institutului pentru studierea problemelor minorităților naționale se majorează cu 100%, cu respectarea prevederilor art. 38 alin. (6) din Legea-cadru nr. 153/2017, cu modificările și completările ulterioare”. Potrivit acestui articol „(6) În situația în care, începând cu 1 ianuarie 2018, salariile de bază, soldele de funcție/salariile de funcție, indemnizațiile de încadrare sunt mai mari decât cele stabilite potrivit prezentei legi pentru anul 2022 sau devin ulterior mai mari ca urmare a majorărilor salariale reglementate, se acordă cele stabilite pentru anul 2022.”

Nu în ultimul rând, potrivit art. IV din legea adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, s-a introdus o derogare de la dispozițiile art. 34 alin. (2) din 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, 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 avea în plată sporuri în luna decembrie 2018, respectiv pentru personalul nou încadrat. Derogarea vizează acordarea sporurilor cuvenite, în cuantumul corespunzător, raportat la salariul de bază existent în plată în luna decembrie 2018.

Art. 75 din Legea fundamentală stabilește competențe de legiferare potrivit cărora fiecare dintre cele două Camere are, în cazurile expres definite, fie calitatea de primă Cameră sesizată, fie de Cameră decizională. Ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ suprem al poporului român, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră, fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră.

Curtea Constituțională a statuat că principiul bicameralismului izvorăște din art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție. În jurisprudența constituțională au fost stabilite două criterii esențiale (cumulative) pentru a se determina cazurile în care în procedura legislativă se încalcă principiul bicameralismului: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Chiar dacă aplicarea acestui principiu nu poate deturna rolul de Camera de reflecție a primei Camere sesizate (Decizia nr. 1/2012), legiuitorul trebuie să țină cont de limitele impuse de principiul bicameralismului. În Decizia nr. 624/2016, Curtea a arătat că în Camera decizională se pot aduce modificări și completări propunerii legislative, dar Camera decizională „nu poate însă modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator”.

Mai mult, prin Decizia nr. 62/2018, Curtea Constituțională a statuat că în analiza respectării acestui principiu „trebuie avut în vedere (a) scopul inițial al legii, în sensul de voință politică a autorilor propunerii legislative sau de filosofie, de concepție originală a actului normativ; (b) dacă există deosebiri majore, substanțiale, de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului; (c) dacă există o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului”.

De asemenea, Curtea Constituțională a stabilit, prin Decizia nr. 472/2008, că: „Dezbaterea parlamentară a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului nostru bicameral. Așadar, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce asupra proiectului de lege adoptat de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze, ceea ce contravine principiului bicameralismului (...) și a competențelor stabilite pentru cele două Camere, potrivit art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală”.

Totodată, prin Decizia nr. 624/2016, Curtea Constituțională a statuat că art. 75 alin. (3) din Constituție, prin folosirea sintagmei „decide definitiv” cu privire la Camera decizională, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca proiectul sau propunerea legislativă adoptată de prima Cameră sesizată să fie dezbătută în Camera

decizională, unde i se pot aduce modificări și completări. Curtea a subliniat că, în acest caz, Camera decizională nu poate însă modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator.

Prin raportare la primul criteriu, voința inițiatorului, observăm că forma transmisă la promulgare se îndepărtează de la voința inițiatorului, iar în același timp, prin raportare la cel de al doilea criteriu, modificările aduse legii în Camera decizională sunt majore, substanțiale. Nu în ultimul rând, configurația între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului este una semnificativ diferită, forma inițiatorului având un singur articol, în timp ce legea adoptată de Camera Deputaților are 4 articole, operând modificări atât în cuprinsul Legii nr. 153/2017, cât și în cuprinsul anexelor acestei legi și introducând, totodată, derogări de la alte acte normative neavute în vedere de inițiatori.

În aceste condiții, Camera Deputaților, adoptând în calitate de Cameră decizională Legea pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice a sustras dezbaterii și adoptării primei Camere sesizate modificări care vizau aspecte esențiale în structura și filosofia legii, ceea ce contravine art. 61 alin. (2) și art. 75 alin. (1) din Constituție.

II. Încălcarea prevederilor art. 138 alin. (5) coroborate cu cele ale art. 111 alin. (1) din Constituție

Legea supusă controlului de constituționalitate modifică și completează dispoziții ale Legii nr. 153/2017, majorând cuantumul brut al salariilor pentru Biblioteca Națională a României, Biblioteca Academiei Române, muzee de importanță națională și alte muzee, Institutul pentru studierea problemelor minorităților naționale și, totodată, acordă anumite sporuri personalului ANSVSA și unităților din subordinea acesteia.

Prin aceste reglementări se generează noi cheltuieli de fonduri publice necesare plății salariilor majorate prin prevederile prezentei legi. Toate aceste prevederi dau

naștere unor cheltuieli financiare care sunt de natură să majoreze cheltuielile bugetului de stat.

Potrivit punctului de vedere al Guvernului transmis în data de 6 iunie 2019, document transmis Parlamentului anterior raportului Comisiei de muncă și protecție socială adoptat în data de 26 noiembrie 2019, era semnalat faptul că „aprobarea măsurilor propuse prin inițiativa legislativă generează impact asupra cheltuielilor de personal ale bugetului general consolidat, astfel: cca. 4,4 milioane lei anual, determinate de majorarea drepturilor salariale aferente personalului Bibliotecii Naționale a României și Bibliotecii Academiei Române; cca. 328 milioane lei anual, determinate de acordarea majorării de 20% pentru personalul nedidactic din învățământ”.

În același document, se menționează faptul că „soluția preconizată necesită completări și justificări din perspectiva art. 138 alin. (5) din Constituția României”. Guvernul a menționat și că „era necesară indicarea surselor financiare din care urmează să se asigure de către stat plata sumelor generate de aplicarea măsurii propuse”.

Potrivit dispozițiilor art. 15 alin. (1) al Legii nr. 500/2002 privind finanțele publice, în situația inițierii unor măsuri care conduc la majorarea cheltuielilor bugetare, trebuie prezentată fișa financiară în care se înscriu efectele financiare asupra bugetului general consolidat, aspect menționat și în punctul de vedere al Guvernului. Fișa financiară trebuie să aibă în vedere: schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani; estimări privind eşalonarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor; măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar, aflat oricum deja la limita țintei de deficit de 3% din PIB. În același sens dispune și art. 15 alin. (1) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, conform căruia în cazul propunerilor de introducere a unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea

cheltuielilor bugetare, inițiatorii au obligația să prezinte fișa financiară prevăzută la art. 15 din Legea nr. 500/2002, însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată, precum și o declarație conform căreia majorarea de cheltuială respectivă este compatibilă cu obiectivele și prioritățile strategice specificate în strategia fiscal-bugetară, cu legea bugetară anuală și cu plafoanele de cheltuieli prezentate în strategia fiscal-bugetară.

De asemenea, conform art. 15 alin. (3) din Legea nr. 500/2002, în cazul propunerilor legislative, Guvernul va transmite Camerei Deputaților sau Senatului, după caz, fișa financiară, în termen de 45 de zile de la data primirii solicitării, iar conform art. 111 alin. (1) teza a II-a din Legea fundamentală „În cazul în care o inițiativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie.” În același sens, art. 138 alin. (5) din Constituție prevede că „Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”.

Subliniem faptul că, din analiza fișei legislative a legii deduse controlului de constituționalitate reiese că inițiatorii nu au precizat care este impactul bugetar, cheltuielile bugetare în anul curent și în următorii ani și sursele din care să se asigure acoperirea cheltuielilor generate de propunerea legislativă.

În jurisprudența sa, prin Decizia nr. 22/2016, Curtea Constituțională a arătat că prin dispozițiile art. 111 alin. (1) din Constituție „legiuitorul constituant a dorit să consacre garanția constituțională a colaborării dintre Parlament și Guvern în procesul de legiferare, însușind obligații reciproce în sarcina celor două autorități publice și că în cadrul raporturilor constituționale dintre Parlament și Guvern este obligatorie solicitarea unei informări atunci când inițiativa legislativă afectează prevederile bugetului de stat. 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 prestabilii modificarea cheltuielilor bugetare fără să ceară Guvernului o informare în acest sens. Dat fiind caracterul imperativ al obligației de a cere informarea

menționată, rezultă că nerespectarea acesteia are drept consecință neconstituționalitatea legii adoptate (Decizia nr. 1.056 din 14 noiembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 802 din 23 noiembrie 2007).”

Referitor la condițiile stabilite prin art. 138 alin. (5) din Constituție, Curtea a reținut prin aceeași Decizie nr. 22/2016 că acestea impun „stabilirea concomitentă atât a alocației bugetare, ce are semnificația unei cheltuieli, cât și a sursei de finanțare, ce are semnificația venitului necesar pentru suportarea ei, spre a evita consecințele negative, pe plan economic și social, ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire (a se vedea Decizia nr. 36 din 2 aprilie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 75 din 11 aprilie 1996).” și că legiitorul constituant originar „nu a avut ca rațiune edictarea art. 138 alin. (5) din Constituție numai în sensul că, dacă propunerea sau proiectul de lege se va referi la bugetul de stat sau la bugetul vreunui ordonator de credite, cerința constituțională ar fi îndeplinită, ci la faptul că sursa de finanțare indicată să fie în mod real aptă să acopere cheltuiala în condițiile legii bugetare anuale. Prin urmare, textul constituțional se referă la caracterul obiectiv și efectiv al sursei de finanțare și operează cu elemente de certitudine și previzibilitate bugetară, pentru că, în caz contrar, și-ar pierde rațiunea existenței sale normative și, în mod evident, ar exprima un truism, anume că orice cheltuială bugetară se suportă din bugetul de stat. De aceea, atribuirea unui altare înțeles textului constituțional analizat ar echivala cu lipsirea acestuia de valoarea normativă inerentă oricărei prevederi constituționale; or, *acus interpretandus est potius ut valeat quam ut pereat* (legea trebuie interpretată în sensul producerii efectelor ei, și nu în sensul neaplicării ei).”

Având în vedere jurisprudența Curții Constituționale, dispozițiile Legii nr. 500/2002 și ale Legii nr. 69/2010, rezultă că inițiatorii legii criticate nu au respectat obligația de a prezenta cheltuielile bugetare în anul curent și în următorii ani și sursele din care să se asigure acoperirea cheltuielilor generate de propunerea legislativă. În consecință, legea dedusă controlului de constituționalitate a fost

adoptată cu încălcarea dispozițiilor art. 138 alin. (5) coroborate cu cele ale art. 111 alin. (1) din Constituție.

III. Art. IV din lege încalcă art. 16 alin. (1) din Constituție

Potrivit acestui articol, „prin excepție de la prevederile art. 34 alin. (2) din 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, începând cu data intrării în vigoare a prezentei legi, 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, în conformitate cu prevederile art. 23 și art. 25 ale Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare, personal care nu avea în plată sporuri în luna decembrie 2018, respectiv pentru personalul nou încadrat, se acordă sporurile cuvenite, în cuantumul corespunzător, raportat la salariul de bază existent în plată în luna decembrie 2018.”

Potrivit art. 34 alin. (2) din OUG nr. 114/2018, „Începând cu 1 ianuarie 2019, cuantumul sporurilor, indemnizațiilor, compensațiilor, primelor și al celorlalte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul brut lunar, solda lunară de care beneficiază personalul plătit din fonduri publice, se menține cel mult la nivelul cuantumului acordat pentru luna decembrie 2018, în măsura în care personalul ocupă aceeași funcție și își desfășoară activitatea în aceleași condiții”.

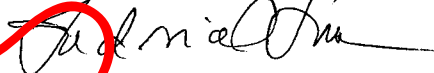
Prin derogarea instituită de art. IV din legea criticată, se creează un privilegiu pentru personalul ANSVSA și personalul unităților subordonate acesteia, contrar art. 16 alin. (1) din Constituție. În acest sens, semnalăm că, prin jurisprudența sa constantă, Curtea Constituțională a statuat că egalitatea nu înseamnă uniformitate, fiind permisă instituirea unor tratamente juridice distincte pentru anumite categorii de persoane, în considerarea situațiilor specifice în care acestea se află, însă numai dacă există o justificare obiectivă și rezonabilă.

În situația de față, prevederea cuprinsă în art. 34 alin. (2) din OUG nr. 114/2018 face referire la „personalul plătit din fonduri publice”, ceea ce indică cu claritate intenția legiuitorului ca toate categoriile de personal plătit din fonduri publice să fie supuse acestei reglementări. În aceste condiții, nu există o justificare obiectivă și rezonabilă pentru ca numai ANSVSA și unitățile subordonate să beneficieze de o derogare de la norma legală amintită, motiv pentru care prevederile art. IV din lege sunt contrare art. 16 din Constituție.

Cu stimă,

Prim - Ministru

LUDOVIC ORBAN



STIRIPEȘTI