



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
314 08.07.2016

Palatul Parlamentului
Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România
Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80
Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.1262A/2016

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ

6562 / **08 JUL 2016**
NR. /

T 1705
8. VII. 2016

Domnului
Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU
Președintele Senatului

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Guvernul României referitoare la neconstituționalitatea prevederilor Legii pentru completarea Legii-cadru nr.284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, precum și stabilirea unor măsuri fiscal-bugetare.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 1 septembrie 2016, ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 14 septembrie 2016.

Vă asigurăm de deplina noastră considerație.

Președinte interimar,

Prof. univ. dr. Valer DORNEANU





Guvernul României
Prim-ministru

București

DOMNULUI PREȘEDINTE INTERIMAR AL CURȚII CONSTITUȚIONALE
Prof.univ.dr. VALER DORNEANU

În conformitate cu dispozițiile art.15 alin.(1) și alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, vă transmitem, alăturat, sesizarea Guvernului României, în vederea exercitării controlului prealabil de constituționalitate a **dispozițiilor Legii pentru completarea Legii - cadru nr.284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, precum și stabilirea unor măsuri fiscal - bugetare.**

1. Cu ocazia dezbaterilor din cadrul Plenului Camerei Deputaților, cameră decizională, din data de 8 iunie a.c., a fost adoptat Raportul final asupra proiectului de lege pentru completarea Legii - cadru nr.284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, precum și stabilirea unor măsuri fiscal - bugetare.

Unul dintre amendamentele adoptate la acest proiect de lege (art.19¹), vizează reglementarea acordării, către personalul bugetar care posedă titlul științific de *doctor*, a unui spor pentru acest titlu, în cuantum de 15% din salariul de bază, dacă își desfășoară activitatea în domeniul pentru care a obținut titlul științific respectiv, spor care urmează să fie plătit cu începere de la data de 1 a lunii următoare celei în care s-a solicitat acordarea acestui spor.

Ulterior sesizării primei camere a Parlamentului României, Senatul, inițiativa legislativă în discuție a fost supusă dezbaterii, context în care Guvernul României, prin Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, a susținut respingerea propunerii, motivând că, **situatia juridică ce urmează a fi reglementată, se regăsește expres în dispozițiile art.I pct.6 din Legea nr.71/2015 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.83/2014 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2015, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice.**

Prin urmare, s-a considerat că inițiativa legislativă este lipsită de obiect.

Totodată, potrivit Raportului Senatului nr.XXVII/326/06.10.2015 asupra propunerii legislative pentru completarea Legii - cadru nr.284/2010, această nouă reglementare propusă spre adoptare, a primit **aviz negativ din partea C.E.S., a Comisiei pentru drepturile omului, culte și minorități și a Comisiei pentru buget, finanțe, activități bancare și piață de capital.**

Ulterior sesizării, de către Senat, a Camerei Deputaților, în calitate de cameră decizională (art.75 alin.3 Constituția, republicată), proiectul de lege a fost supus dezbaterii, primind **aviz negativ (în ședința din 01.03.2016)) din partea Comisiei pentru Buget,Finanțe și Bănci.** De asemenea, Guvernul României, prin Ministerul Dezvoltării

Regionale și Administrației Publice, a susținut respingerea proiectului legislativ supus analizei.

În condițiile în care, după cum arătam anterior, situația ce se dorește a fi reglementată prin noul act normativ are, în prezent, ca normă de reglementare, O.U.G. nr.57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal - bugetare, act normativ aflat în vigoare, **apare inevitabil problema riscului interpretării confuze și discreționare a legislației, cu consecința aplicării subiective, a acesteia, de către angajatorul cu care subiectul de drept interesat se află în raport juridic.**

În condițiile în care două norme de drept, cu forță juridică egală, reglementează aceeași situație juridică, **alternativa aplicării rămâne la latitudinea/opțiunea angajatorului, care va aplica norma pe care o apreciază ca fiind favorabilă propriilor interesele financiare.**

În aceste condiții, considerăm întemeiată solicitarea adresată forului constituțional, privind analizarea și **cenzurarea dispozițiilor art.19¹ din Legea pentru completarea Legii - cadru nr.284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, precum și stabilirea unor măsuri fiscal - bugetare.**

2. Urmare a dezbaterii din Camera Deputaților a proiectului de lege pentru completarea Legii nr.284/2010, acesta a fost adoptat, fiind introdus și art.37¹, care prevede că: „Art. 37¹

(1) Salarizarea personalului din autoritățile și instituțiile publice finanțate integral din venituri proprii, aflate în subordinea, sub autoritatea, în coordonarea Guvernului, ministerelor și a celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și locale, precum și din cele aflate în coordonarea prim-ministrului și cele aflate sub controlul Parlamentului, se realizează potrivit prevederilor contractelor colective de muncă legal încheiate, până la împlinirea termenului pentru care au fost încheiate, în limita cheltuielilor de personal aprobate.

(2) După expirarea perioadei de valabilitate a contractelor colective de muncă legal încheiate, salarizarea personalului prevăzut la alin. (1) se face potrivit anexei nr. VIII la Legea-cadru nr.284/2010, cu modificările și completările ulterioare, majorate cu 10%.

(3) În situația în care, în urma aplicării prevederilor alin. (2), rezultă un salariu de bază mai mic, se menține în plată cuantumul salariului de bază avut la data expirării contractului colectiv de muncă.

(4) Personalul autorităților și instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii, aflate în subordinea, sub autoritatea, în coordonarea Guvernului, ministerelor și a celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și locale, precum și al celor aflate în coordonarea prim-ministrului și al celor aflate sub controlul Parlamentului, nou-înființate, beneficiază de salariile stabilite potrivit anexei nr. VIII la Legea-cadru nr. 284/2010, cu modificările și completările ulterioare, majorate cu 10%.”

Menționăm că Legea - cadru nr.284/2010, cu modificările și completările ulterioare, precum și legea anuală de salarizare, nu reglementează posibilitatea acordării unei majorări de 10 % pentru personalul din autoritățile și instituțiile publice finanțate integral din venituri proprii, aflate în subordinea, sub autoritate, în

coordonarea Guvernului, ministerelor și a celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și locale, precum și din cele aflate în coordonarea prim-ministrului și cele aflate sub controlul Parlamentului, acesta constituind un drept salarial nou.

Acordarea acestei majorări pentru personalul menționat, determină un impact financiar suplimentar asupra cheltuielilor de personal aprobate în bugetul instituției pe anul 2016.

În opinia noastră, introducerea în cadrul Legii 284/2010, cu modificările și completările ulterioare, a unei reglementări prin care numai personalul menționat în normă, să beneficieze de o majorare de 10% constituie o măsură cu caracter discriminatoriu față de celelalte categorii de personal al autorităților și instituțiilor publice, care va crea premisele unor solicitări similare din partea celorlalte autorități și instituții publice, precum și acțiuni în instanță.

Supunem atenției faptul că, pe lângă caracterul discriminatoriu al unei astfel de măsuri, în opinia noastră, **nu sunt respectate nici prevederile art.138 alin.(5) din Constituția României, republicată, potrivit cărora nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.**

De altfel, în deciziile Curții Constituționale se arată constant că "stabilirea sursei de finanțare și insuficiența resurselor financiare, din sursa astfel stabilită, sunt două aspecte diferite: primul aspect este legat de imperativele art.138 alin. (5) din Constituție, iar al doilea nu are caracter constituțional, fiind o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern" (Decizia nr.1358/2010).

Or, în ce privește primul aspect, se poate observa că, prin neindicarea surselor de finanțare în propunerilor legislative menționate, asupra acestora planează un viciu de neconstituționalitate.

În ceea ce privește critica de neconstituționalitate referitoare la încălcarea art.138 alin.(5) din Constituție, apreciem că are relevanță jurisprudența constantă a Curții Constituționale care, prin decizii anterioare, a statuat necesitatea ca inițiativa legislativă să conțină informații referitoare la efectele financiare asupra bugetului general consolidat, și anume la modificări ale cheltuielilor bugetare, precum și la calculele privind fundamentarea acestor modificări.

Avem în vedere cel puțin trei decizii ale Curții Constituționale (nr.1354/2010, nr.1358/2010, nr.1360/2010), în cadrul cărora Curtea a analizat și s-a pronunțat asupra conținutului art.138 alin.(5) din Constituție, reținându-se faptul că, în măsura în care actul normativ este însoțit de informații referitoare la efectele financiare asupra bugetului general consolidat, sunt îndeplinite condițiile de natura constituțională pentru adoptarea aceluia act.

Per a contrario, ori de câte ori o astfel de analiză nu însoțește o inițiativă legislativă, suntem în situația nerespectării prevederilor constituționale mai sus menționate.

Analiza Curții, în cazurile prezentate (ex. pct.2 din motivarea Deciziei nr.1358/2010) arată că: "(...) **obligativitatea indicării sursei de finanțare pentru aprobarea cheltuielilor bugetare, prevăzută de art.138 alin.(5) din Constituție, constituie un aspect**

distinct față de cel al lipsei fondurilor pentru susținerea finanțării din punct de vedere bugetar.

Astfel, prin Decizia nr.1093 din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.711 din 20 octombrie 2008, Curtea Constituțională a reținut că stabilirea sursei de finanțare și insuficiența resurselor financiare din sursa astfel stabilită sunt două aspecte diferite: primul aspect este legat de imperativele art.138 alin.(5) din Constituție, iar al doilea nu are caracter constituțional, fiind o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern.

Totodată, dacă s-ar reține că lipsa precizării exprese a sursei de finanțare presupune, implicit, inexistența sursei de finanțare, aceasta ar echivala cu o prezumție fără suport constituțional, ceea ce este inadmisibil. Prin Decizia nr.515 din 24 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1195 din 14 decembrie 2004, Curtea a statuat că finanțarea cheltuielilor bugetare se face din surse financiare alocate în buget și că majorarea unor cheltuieli se finanțează fie prin suplimentarea alocațiilor bugetare din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, fie prin rectificarea bugetară.

De asemenea, Curtea reține că, în cadrul raporturilor constituționale dintre Guvern și Parlament, problemele referitoare la fundamentarea și susținerea unor reglementări în diferite domenii de activitate, cu implicații financiare profunde, au o semnificație aparte."

În același sens, art.15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare dispune ca "în cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative/măsuri/politici a căror aplicare atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, se va întocmi o fișă financiară, care va respecta condițiile prevăzute de Legea nr. 69/2010. În această fișă se înscriu efectele financiare asupra bugetului general consolidat, care trebuie să aibă în vedere:

a) schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani;

b) estimări privind eşalonarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor;

c) măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri, pentru a nu influența deficitul bugetar.

(3) După depunerea proiectului legii bugetare anuale la Parlament pot fi aprobate acte normative/măsuri/politici numai în condițiile prevederilor alin.(1), dar cu precizarea surselor de acoperire a diminuării veniturilor sau a majorării cheltuielilor bugetare, aferente exercițiului bugetar pentru care s-a elaborat bugetul."

Prin urmare, impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung, trebuie să conțină informații referitoare la efectele financiare asupra bugetului general consolidat, și anume la modificări ale cheltuielilor bugetare, precum și la calculele privind fundamentarea acestor modificări.

Astfel, deși prin măsura instituită prin inițiativa legislativă menționată se majorează cheltuielile bugetare, la adoptarea acesteia nu s-a ținut cont de obligațiile instituite prin legea mai sus amintită.

Atenționăm asupra faptului că pentru anul 2016 este estimat un deficit bugetar ESA de 2,95% din PIB, iar pentru anul 2017 de 2,89% din PIB, sub plafonul de 3% din PIB permis de regulile europene privind deficitul ESA.

Așadar, există riscul ca impactul suplimentar generat de aplicarea acestei măsuri să nu poată fi acoperit din bugetul aprobat, ceea ce creează premisele unui dezechilibru bugetar, cu consecința nerespectării nivelului deficitului bugetar prevăzut în Tratatul de la Maastricht privind Uniunea Europeană și care atrage declanșarea procedurii de deficit excesiv.

Cu stimă,

Prim-ministru,

DACIAN JULIEN CIOLOȘ

