



Doc. 110 06.05.2021

145 10.05.2021

AVIZ
**referitor la propunerea legislativă pentru modificarea Legii-cadru
nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit
din fonduri publice**

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea Legii-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice (b110/29.03.2021), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/1942/7.04.2021 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D248/7.04.2021,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are în fapt, ca obiect, modificarea și completarea Anexei nr.VIII la Legea-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare, urmărindu-se, potrivit Expunerii de motive, *„modificarea salariilor de bază prevăzute pentru personalul care lucrează în cadrul Agențiilor Județene pentru Protecția Mediului, astfel încât acestea să fie similare cu cele din Administrația Centrală a Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor.”*

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, potrivit art.73 alin.(3) lit.p) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea art.75 alin.(1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se poate pronunța asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

3. Semnalăm faptul că Secretarul General al Senatului a transmis spre avizare Consiliului Legislativ, cu adresa nr.XXXV/1727/29.03.2021, propunerea legislativă nr. b106/24.03.2021, care vizează intervenții asupra Legii-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, pentru care a fost emis avizul favorabil, cu observații și propuneri nr.251/27.04.2021.

De asemenea, cu adresele nr.XXXV/766/16.02.2021, nr.XXXV/2945/21.07.2020 și nr.XXXV/596/04.02.2020, au fost transmise propunerile legislative nr.b27 din 12.02.2021, nr.b402 din 14.07.2020 și nr.b566 din 11.12.2019, cuprinzând intervenții asupra aceluiași act normativ și pentru care au fost emise avizele favorabile cu observații și propuneri nr.112 din 11.03.2021, nr.811 din 14.08.2020 și, respectiv, nr.147 din 5.03.2020. Precizăm că, potrivit informațiilor publicate pe site-ul Senatului, dintre propunerile menționate anterior, prima se află în lucru la comisiile permanente ale Senatului, celelalte două fiind transmise la Camera Deputaților, spre dezbateri.

Prin urmare, pentru sistematizarea legislației și promovarea unor soluții unitare, sugerăm dezbateri concomitentă a acestor propuneri legislative, în vederea adoptării unui singur act normativ.

4. Întrucât propunerea legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat, sunt aplicabile dispozițiile art.111 alin.(1) teza a doua din Constituția României, republicată, fiind necesar a se solicita și o informare din partea Guvernului.

Totodată, 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 de art.21 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată.

În acest sens, precizăm că, în considerentele **Deciziei nr.331/2019**, Curtea Constituțională a reținut că, *„lipsind fișa financiară (inițială și reactualizată) nu se poate trage decât concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală”*.

5. Menționăm că **Expunerea de motive** nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la art.31 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind cuprinse referiri la impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), la consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri, precum și la măsurile de implementare pe care le presupune aplicarea noului act normativ.

Totodată, semnalăm că în instrumentul de motivare este indicată „Legea nr.137/1995, Legea protecției mediului republicată, cu modificările și completările ulterioare”, act normativ care a fost abrogat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.195/2005 privind protecția mediului, aprobată cu modificări prin Legea nr.265/2006, cu modificările și completările ulterioare.

De asemenea, menționăm că exprimarea „conform Legii nr.153/2017, cu modificările și completările ulterioare” nu este corectă, referința urmând să vizeze „**Legea-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice**, cu modificările și completările ulterioare”.

În plus, semnalăm că în redactarea instrumentului de prezentare și motivare nu s-au respectat prevederile art.32 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind folosit un limbaj specific stilului normativ, indicând în acest sens exprimări ca: „*necesitatea păstrării întregului sistem ... din acest sistem*”, „*stoparea fenomenului de migrare a personalului*”, „*limitarea pierderilor cu investițiile în pregătirea...*”, „*evitarea cazurilor de infringement, care se pot gestiona numai în echipă...*”, ori utilizarea abrevierilor fără explicitare în text, la prima folosire.

6. La **art.I**, cu privire la soluțiile normative preconizate la **pct.1-4**, prin care se urmărește, potrivit Expunerii de motive, uniformizarea nivelului salariilor de bază pentru „personalul care lucrează în cadrul Agențiilor **Județene** pentru Protecția Mediului, astfel încât acestea să fie similare cu cele din Administrația **Centrală** a Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor”, semnalăm că acestea încalcă principiile sistemului de salarizare reglementate la art.6 lit.b), d) și f) din actul de bază, respectiv:

„b) *principiul nediscriminării, în sensul eliminării oricăror forme de discriminare și instituirii unui tratament egal cu privire la personalul din sectorul bugetar care prestează aceeași activitate și are aceeași vechime în muncă și în funcție;*

d) *principiul importanței sociale a muncii, în sensul că salarizarea personalului din sectorul bugetar se realizează în raport cu responsabilitatea, complexitatea, riscurile activității și nivelul studiilor;*

f) *principiul ierarhizării, pe verticală, cât și pe orizontală, în cadrul aceluiași domeniu, în funcție de complexitatea și importanța activității desfășurate;(...)*”.

În esență, textele citate mai sus constituie expresii ale principiului egalității consacrat de **art.16 alin.(1) din Constituția României, republicată**, care în acest context nu înseamnă acordarea unor salarii identice la nivel central și local/județean, ci chiar acordarea unor salarii diferențiate, în raport cu responsabilitatea, complexitatea, importanța și riscurile activității.

Astfel, semnalăm că reglementarea unui regim diferit salarizare pentru personalul unităților **județene**, respectiv agențiile județene pentru protecția mediului (APM) și Agenția pentru Protecția Mediului București din cadrul Agenției Naționale pentru Protecția Mediului din subordinea Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor față de personalul acestui minister, respectă principiul egalității în drepturi a cetățenilor, consacrat de art.16 alin.(1) din Constituție, având în vedere atât atribuțiile reglementate pentru fiecare instituție vizată, cât și gradul de complexitate al activităților aferente. Soluția contrară, constând în aplicarea unui tratament egal unor persoane care **nu se află în situații analoage** ar conduce la încălcarea principiului egalității în drepturi/al nediscriminării despre care Curtea Constituțională a României a statuat că **nu înseamnă uniformitate** (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr.657/2019).

Referitor la accepțiunea principiului nediscriminării, în **Decizia Curții Constituționale nr.875/2020**, reiterându-se jurisprudența anterioară, la **paragraful 45**, s-a reținut că:„ (...)egalitatea în fața legii și a autorităților publice, consacrată cu titlu de principiu de **art.16 alin.(1) din Constituție**, își găsește aplicare doar atunci când părțile se găsesc în situații identice sau egale, care impun și justifică același tratament juridic și deci instituirea aceluiași regim

juridic. Per a contrario, când acestea se află în situații diferite, regimul juridic aplicabil fiecăreia nu poate fi decât diferit, soluție legislativă care nu contravine, ci, dimpotrivă, decurge logic din chiar principiul enunțat. Situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie însă să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional (...). Când criteriul în funcție de care își găsește aplicarea un regim juridic sau altul are caracter obiectiv și rezonabil, și nu subiectiv și arbitrar, fiind constituit de o anumită situație prevăzută de ipoteza normei, și nu de apartenența sau de o calitate a persoanei, privitor la care își găsește aplicare, așadar *intuitu personae*, nu există temeii pentru calificarea reglementării deduse controlului ca fiind discriminatorie, deci contrară normei constituționale de referință (...).”

Nu în ultimul rând, semnalăm că, potrivit art.10 și 11 din Hotărârea Guvernului nr.43/2020 privind organizarea și funcționarea Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor, sunt stabilite și alte unități, cu sau fără personalitate juridică, care funcționează în subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea acestui minister, cu privire la al căror personal este necesar a se analiză dacă, prin măsura preconizată, acesta nu va fi discriminat în raport cu personalul Agenției Naționale pentru Protecția Mediului și al unităților din subordinea acesteia, care ar beneficia de o noua grilă de salarizare.

7. La pct.3 al art.I, semnalăm că textul preconizat pentru pct.8 al lit.f) a punctului I al literei A din Capitolul I, are aceeași formulare cu norma de lege lata, respectiv: „8. Personalul din cadrul Administrației Rezervației Biosferei «Delta Dunării» și comisariatul Rezervației Biosferei «Delta Dunării» din cadrul Gărzii Naționale de Mediu, care își desfășoară activitatea în teritoriul rezervației, beneficiază de un spor de izolare de până la 20% din salariul de bază, care nu se ia în calcul la limita sporurilor prevăzută la art. 25. Sporul se acordă proporțional cu timpul lucrat în rezervație.”.

Precizăm că respectiva dispoziție a fost inclusă în fondul legislativ activ prin pct.3 al art.I din Legea nr.206/2020 pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice. În consecință, ar fi fost necesară eliminarea acestui punct din cuprinsul proiectului, urmată de renumerotarea punctului subsecvent.

În plus, menționăm că soluția juridică preconizată la **pct.4** al **art.I** din proiect nu a fost corelată cu normele de la art.1 alin.(1), art.2 alin.(1) și art.3, ale lit.I a Cap.II din actul de bază, în sensul că acestea cuprind trimiteri la lit.H, prin urmare ar fi fost necesară completarea art.I din proiect, cu texte de modificare ale respectivelor dispoziții.

8. Având în vedere cele de mai sus, prezenta propunere legislativă nu poate fi promovată în forma supusă analizei Consiliului Legislativ, fără a fi susceptibilă de încălcarea prevederilor constituționale referitoare la principiul egalității în drepturi a cetățenilor, consacrat de art.16 alin.(1) din Constituția României, republicată.

PRESEDINTE
[REDACTED]
Florin IORDACHE
[REDACTED]



București

Nr. 243 / 5.05.2021.