



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

Palatul Parlamentului

Calea 13 Septembrie nr. 2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725 București 40, România

Telefon: (+40-21) 313 25 31

Fax: (+40-21) 312 54 80

Internet : <http://www.ccr.ro>

E-mail: ccr@ccr.ro

Dosarul nr. 1876A/2015

72499
28 xu 2015

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURA JURISDICTIONALĂ
7254 **28 DEC 2015**
Nr. /

618/28.12.2015

Domnului

CĂLIN CONSTANTIN ANTON POPESCU-TĂRICEANU
PREȘEDINTELE SENATULUI

În conformitate cu prevederile art.16 alin.(1) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă comunicăm, alăturat, în copie sesizarea formulată de Guvernului României referitoare la neconstituționalitatea prevederilor Legii privind modificare și completarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

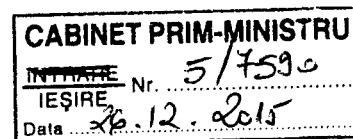
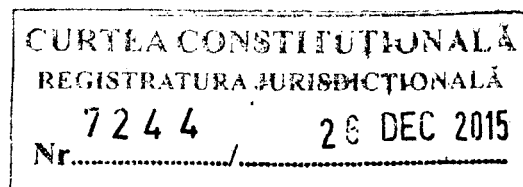
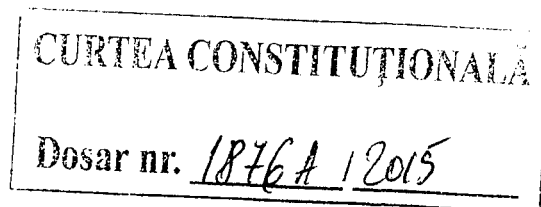
Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 13 ianuarie 2016, ținând seama că dezbaterile urmează a avea loc pe data de 20 ianuarie 2016.

Vă asigurăm de deplina noastră considerație.

p. PREȘEDINTE,

Judecător Petre Lăzăroiu





Președintelui Curții Constituționale a României,
Domnul Augustin Zegrean

**Sesizare privind neconstituționalitatea prevederilor
Legii privind modificarea și completarea Legii nr.393/2004 privind Statutul
aleșilor locali**

În temeiul art.15, alineat (1) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, Guvernul României, reprezentat de Primul Ministru Dacian Julien Ciolos, formulează prezenta sesizare împotriva prevederilor Legii privind modificarea și completarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali – număr de înregistrare la Senat L618/2015, număr de înregistrare la Camera Deputaților PLX542/2015 (atașăm copie).

Legea a cărei neconstituționalitate o sesizăm a fost adoptată de către Camera Deputaților la data de 11.11.2015 și de către Senat (camera decizională) la data de 21.12.2015. În data de 21.12.2015 legea a fost depusă la Secretarul General al Senatului, în vederea exercitării controlului de neconstituționalitate, anterior trimiterii spre promulgare.

I. Aspecte prealabile

În primul rând, subliniem faptul că termenul de 5 zile prevăzut de art.15, alineat (2) din Legea nr.47/1992 ar trebui calculat, în absența unor prevederi legale contrarii, în baza regulilor prevăzute de art.181 din Codul de procedură civilă. Conform "Regulilor comune" publicate pe pagina de internet a Curții Constituționale – www.ccr.ro - "*Procedura jurisdicțională prevăzută de Legea nr.47/1992 se completează cu regulile procedurii civile, în măsura în care ele sunt compatibile cu natura procedurii în fața Curții Constituționale. Compatibilitatea se hotărăște exclusiv de Curte.*"

Dacă prevederile art.181 din Codul de procedură civilă ar fi aplicabile, termenul în care o sesizare privind neconstituționalitatea Legii privind completarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali s-ar împlini în data de 26.12.2015 (sâmbătă – zi nelucrătoare), iar potrivit regulii din art.181, alineat (2) din Codul de procedură civilă, termenul ar fi prorogat până în următoarea zi lucrătoare – 28.12.2015.

Cu toate acestea, pentru a evita orice incertitudine, înțelegem să depunem această sesizare în termenul de 5 zile, calculat pe zile pline, care se împlinește pe data de 26.12.2015.



Arătăm, pe de altă parte, că în jurisprudența Curții Constituționale au fost considerate admisibile sesizări formulate după expirarea termenului prevăzut de art.15, alineat (2) din Legea nr.47/1992, Curtea statuând că *"termenele cuprinse la art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 au un caracter de protecție pentru titularii dreptului de sesizare a instanței constituționale, astfel încât nu există nicio sancțiune dacă aceștia sesizează instanța constituțională după expirarea acestora; în acest caz, așadar, esențial este ca legea să nu fi fost promulgată la momentul sesizării Curții Constituționale"*¹, cu condiția ca legea a cărei neconstituționalitate este sesizată să nu fi fost încă promulgată și publicată în Monitorul Oficial.

II. Aspecte de neconstituționalitate sesizate în ceea ce privește Legea privind modificarea și completarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali (L618/2015), în ansamblul său.

A. Încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(5), potrivit cărora: "În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie."

Prin prisma acestei reguli constituționale se desprinde interpretarea potrivit căreia activitatea de legiferare se realizează în limitele și în concordanță cu Legea fundamentală dar aceasta trebuie să se facă în condiții de calitate a legislației. Pentru ca legea să fie respectată, aceasta trebuie cunoscută și înțeleasă de subiecții de drept, iar pentru a fi înțeleasă, trebuie să fie suficient de precisă, și previzibilă, în scopul de a oferi securitate juridică destinatarilor săi².

De asemenea, menționăm că principiul supremației Constituției, inserat în principiul mai larg al legalității, presupune existența unor norme de drept intern accesibile destinatarilor legii, precise și previzibile în aplicarea lor, astfel cum reiese și din jurisprudența constantă a C.E.D.O. (Hotărârea din 5 ianuarie 2000 în Cauza Beyeler contra Italiei, Hotărârea din 23 noiembrie 2000 în Cauza Ex-Regele Greciei și alții contra Greciei, Hotărârea din 8 iulie 2008 în Cauza Fener Rum Patrikligi contra Turciei).

Asigurarea securității juridice constituie o regulă consacrată și de actualitate în România pe fondul creșterii cantitative a legislației, ca urmare a creșterii complexității dreptului, în urma dezvoltării noilor surse de drept, mai ales a dreptului european și a celui internațional, precum și a evoluției societății cu consecința apariției unor noi domenii de reglementare.

Astfel, Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) a statuat că *principiul securității juridice* face parte din ordinea juridică europeană și trebuie respectat atât de instituțiile europene, cât și de statele membre, atunci când acestea își exercită prerogativele conferite de directivele din sistemul normativ european.

Lipsa de accesibilitate și previzibilitate a dispozițiilor legale este frecvent invocată și în fața Curții Constituționale, instanța constituțională pronunțându-se adesea asupra încălcării acestor exigențe³.

¹ Decizia Curții Constituționale a României nr.1612/2010 și jurisprudența acolo citată.

² Decizia Curții Constituționale nr.319/2013, (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.404 din 4 iulie 2013).

³ Decizia nr. 453/2008, M.Of. nr.374 din 16 mai 2008, Decizia nr.710/2009, M.Of. nr.358 din 28 mai 2009.



De asemenea, în doctrina de specialitate s-a reținut că o normă este previzibilă atunci când oferă o anumite garanție contra atingerilor arbitrare ce i-ar putea fi aduse de către puterea publică. Sub acest aspect, *principiul securității juridice* se corelează cu un alt principiu, dezvoltat în dreptul european, și anume *principiul încrederii legitime*.

Potrivit jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene⁴, *principiul încrederii legitime* impune ca legislația să fie clară și predictibilă, unitară și coerentă; de asemenea, impune limitarea posibilităților de modificare arbitrară a normelor juridice (adică pe baza unor criterii de oportunitate conjuncturală), stabilitatea regulilor instituite prin acestea.

Și în doctrină s-a afirmat, în același sens, că prima dintre condițiile ce asigură aplicabilitatea fluentă și rațional eficientă a dreptului o constituie suficiența sa definire, care vizează asigurarea rigorii atât în planul conceptualizării dreptului, a noțiunilor juridice, cât și în planul redactării actelor normative (știut fiind că dreptul rămas în abstract nu poate produce efecte modelatoare asupra vieții cotidiene a cetății, nu poate influența în sens obiectiv și pozitiv viața socială).

Or, prevederile legii care face obiect al acestei sesizări instituie un regim legal de excepție, în favoarea unei categorii restrânse de cetățeni, într-o formă care încalcă, într-un spațiu restrâns, mai multe prevederi din legea fundamentală și din ale legi aflate în vigoare. Rațiunile acestui regim de privilegii nu sunt nici măcar argumentate la un nivel corespunzător, așa cum subzistă rațiunile pentru pensiile magistraților, de exemplu (așa cum vom elabora în continuare), astfel încât legea criticată reprezintă rezultatul unui proces legislativ în care imperativele care decurg din Constituție, legi și normele de morală nu au fost respectate.

B. Încălcarea dispozițiilor art.15 alin.(2) din Constituția României – aspect particular privind art.II din legea care face obiect al sesizării, potrivit căreia: "Legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile".

Potrivit art.II din Legea privind modificarea și completarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, aceasta se aplică și celor care au avut calitatea de ales primar, viceprimar, președinte sau vicepreședinte de consiliu județean anterior intrării în vigoare a acestei legi, fără vreo limită în timp, ceea ce înseamnă că legea retroactivează în timp, nelimitat, până la data apariției funcțiilor de primar, viceprimar, respectiv de președinte și vicepreședinte de Consiliu Județean. Dincolo de aspectul în sine al retroactivității aplicării legii, perioada temporală extinsă este fără precedent în legislația din România.

Art.15, alineat (2) din Constituție interzice ca aplicarea legii să retroactiveze. Astfel, în situația concretă din legea supusă criticilor noastre, norma juridică civilă trebuie să reglementeze situațiile ivite după apariția acesteia, asigurându-se astfel predictibilitatea prevederilor legale respective, precum și însuși încrederea cetățenilor în sistemul de drept astfel modelat.

⁴ Cauzele *Facini Dori v Recre*, 199421, *Foto-Frost v Hauptzollant Lübeck-Ost*, 198722, Cauza C-91/92, în *Takis Tridimas*, „The General Principles of EU Law”, Oxford EC LawLibrary, p. 244 și Cauza 314/85, idem, p. 248, citate de Ion Predescu și Marieta Safta în lucrarea „Principiul securității juridice, fundament al statului de drept. Repere jurisprudențiale”, pag.8.



Neretroactivitatea legii, ca principiu constituțional, este obligatorie pentru toate ramurile de drept, cu excepțiile stabilite prin Constituție, respectiv legea penală sau contravențională mai favorabilă, cu nuanțele modelate de jurisprudența Curții Constituționale.

Potrivit celor reținute de către Curtea Constituțională în Decizia nr.9/1994, *"Consecințele înscrierii principiului neretroactivității în Constituție sunt foarte severe și probabil, tocmai de aceea, soluția aceasta nu se întâlnește în foarte multe țări, dar în același timp ridicarea la rangul de principiu constituțional se justifică prin faptul că asigură în condiții mai bune securitatea juridică și încrederea cetățenilor în sistemul de drept, precum și datorită faptului că blochează nesocotirea separației dintre puterea legislativă, pe de o parte, și puterea judecătorească sau cea executivă, pe de altă parte, contribuind în acest fel la consolidarea statului de drept."*

De altfel, Curtea a sancționat în repetate rânduri⁵, prin constatarea neconstituționalității dispozițiilor legale cu privire la care a fost sesizată, încălcarea principiului neretroactivității legii, contribuind totodată la definirea lui.

Se poate observa că prin Legea de modificare și completare a Legii nr.393/2004 se prevede, la art.II, faptul că indemnizația se acordă și persoanelor care *au deținut în trecut*, așadar anterior intrării în vigoare a dispozițiilor criticate, calitatea de primar, viceprimar, președinte sau vicepreședinte al consiliului județean, indiferent de momentul la care au deținut aceste calități. Este evident că prin aceste dispoziții se încalcă principiul constituțional al neretroactivității legii civile, prin acordarea unor drepturi bănești pentru anumite categorii socio-profesionale menționate mai sus, referitor la raporturi juridice stinse la data intrării în vigoare a dispozițiilor Legii nr.393/2004, așa cum este aceasta completată prin legea criticată aici.

C. Încălcarea prevederilor art.16, alineat (1) din Constituția României potrivit căreia *"Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări"*.

Prin norma juridică adoptată se instituie o categorie juridică pe care o putem defini fără dubiu ca fiind un *privilegiu* – anume *privilegiul* obținerii unor venituri suplimentare de către persoanele care au ocupat anumite demnități publice, fără ca aceste privilegii să fie în legătură logică rațională cu activitatea desfășurată de titularii acelor funcții publice electivă sau în legătură cu constrângerile pe care le-a avut persoana titulară a acelor categorii de funcții publice electivă.

În sensul dat de legea criticată pe calea controlului aprioric de constituționalitate, simplul fapt al ocupării respectivei funcții de demnitate publică (funcții electivă), indiferent de perioadă (**chiar și o zi**), pare să îndreptățească persoana respectivă să beneficieze de un avantaj financiar calculat cel puțin pentru un mandat întreg de 4 ani, care tinde a fi disociat de dreptul constituțional la pensie (la finalul activității legale de serviciu și de regulă în corelare cu o

⁵ De exemplu: Decizia nr. 73/1995, M. Of. nr. 177 din 8 august 1995, Decizia nr. 56/2000, M. Of. nr. 367 din 8 august 2000, Decizia nr. 303/2001, M. Of. nr. 809 din 17 decembrie 2001, Decizia nr. 98/2002, M. Of. nr. 301 din 8 mai 2002, Decizia nr. 61/2007, M. Of. nr. 116 din 15 februarie 2007, Decizia nr. 665/2007, M. Of. 547 din 10 august 2007, Decizia nr. 755/2008, M. Of. 537 din 16 iulie 2008, Decizia nr.830/2008, M. Of. nr. 559 din 24 iulie 2008, Decizia nr. 1345/2008, M. Of. nr. 873 din 23 decembrie 2008, Decizia nr.436/2014, M.Of. nr. 523 din 14 iulie 2014, Decizia nr.11/2015, M.Of.nr.102 din 9 februarie 2015.



limită de vârstă) de care beneficiază fiecare persoană care muncește și cotizează la sistemul public de pensii.

În aceste condiții este vădită disproporția dintre activitatea desfășurată și beneficiile primite, legea neinstituind un raport echitabil între acestea, fiind vorba pur și simplu de o majorare discreționară a veniturilor persoanelor respective, pe criterii netransparente.

Norma adoptată creează prin ea însăși o dublă discriminare între persoanele din aceeași categorie, respectiv a celor care dețin sau au deținut o funcție de demnitate publică.

Cu toate că este de principiu că o indemnizație de tipul celei create prin legea care face obiectul acestei sesizări este inacceptabilă, prin caracterul său special și nejustificat, chiar dacă o astfel de indemnizație ar fi admisibilă, vă rugăm să remarcați că în forma legiferată se creează un tratament diferit între funcțiile alese (atât direct, în cazul primarilor, cât și indirect, în cazul celorlalte demnități) și cele numite, deși desfășoară activități similare, (de exemplu, secretarul localității), indemnizația acordându-se doar în primul caz.

Totodată se creează discriminare între categoriile de demnități alese în mod direct, indemnizația acordându-se doar primarului, în timp ce membrii consiliului local sau ai consiliului județean, deși aleși în același mod, nu beneficiază de aceleași drepturi, acordându-se însă pentru persoanele care nu sunt alese în mod direct, respectiv președintelui și vicepreședintelui consiliului județean, precum și viceprimarului.

Prin Decizia nr.1/1994 Curtea Constituțională a statuat că *"în instituirea regulilor de acces la justiție, legiuitorul este ținut de respectarea principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, prevăzut de art.16 alin. (1) din Constituție. Nu este contrar acestui principiu instituirea unor reguli speciale, inclusiv în ce privește căile de atac, cât timp ele asigură egalitatea juridică a cetățenilor în utilizarea lor. Principiul egalității în fața legii presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite. De aceea el nu exclude ci, dimpotrivă, presupune soluții diferite pentru situații diferite. În consecință, un tratament diferit nu poate fi doar expresia aprecierii exclusive a legiuitorului, ci trebuie să se justifice rațional, în respectul principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, principiul egalității neînsemnând însă uniformitate."*

Normele criticate nu indică condițiile specifice care ar diferenția această categorie socio-profesională (oarecum imprecis determinată) de celelalte categorii menționate mai sus în așa fel încât să se poată asigura fundamentarea pertinentă și concludentă a unei reglementări diferite. În condițiile absenței oricărei distincții pertinente, de această natură, indicată mai sus, norma devine profund discriminatorie deoarece consolidează drepturi suplimentare în mod arbitrar unei anumite categorii socio-profesionale, încălcându-se astfel principiul fundamental al egalității în fața legii.

De asemenea, apare ca fiind discriminatoriu și nejustificat în mod obiectiv a se reglementa un drept prin raportare la categorii socio-profesionale beneficiare ale unor drepturi specifice și care par a fi în logică juridică similară, și anume pensiile de serviciu ale magistraților, a căror justificare nu se regăsește numai în simpla îndeplinire a condițiilor de vârstă ori vechime



impuse de lege, ci este justificată de o serie întreagă de incompatibilități și interdicții (care nu se regăsesc în aceiași parametri de rigoare la aleșii locali), precum și responsabilitățile și riscurile pe care le implică exercitarea acestei profesii, exigențe și constrângeri impuse acestei categorii profesionale prin lege organică. Astfel, categoria juridică a pensiei de serviciu pentru magistrați, ca pensie specială derogatorie de la dreptul comun în materia pensiilor, are rolul de veritabilă garanție a independenței magistraților, ca o componentă a independenței justiției care la rândul său reprezintă garanție a statului de drept prevăzut de art.1 alin.(3) din legea fundamentală.

În acest sens Curtea Constituțională⁶ a reținut că «"Principiile fundamentale privind independența magistraturii", adoptate de cel de-al VII-lea Congres al Națiunilor Unite pentru prevenirea crimei și tratamentul delincvenților (Milano, 26 august - 6 septembrie 1985) și confirmate de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite prin rezoluțiile nr. 40/32 din 29 noiembrie 1985 și nr. 40/146 din 13 decembrie 1985, prevăd în mod expres prin art. 11 că *"durata mandatului judecătorilor, independența acestora, siguranța lor, remunerația corespunzătoare, condițiile de muncă, pensiile și vârsta de pensionare sunt în mod adecvat garantate prin lege"*. În mod asemănător, "Recomandarea nr. R (94) 12 cu privire la independența, eficacitatea și rolul judecătorilor", adoptată la 13 octombrie 1994 de Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei, subliniind importanța independenței judecătorilor în scopul întăririi preeminenței dreptului în statele democratice și în considerarea art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și a "Principiilor fundamentale [ale Organizației Națiunilor Unite] privind independența magistraturii", anterior menționate, a stabilit, printre alte importante măsuri pe care statele membre urmează să le adopte, și pe aceea "de a veghea ca statutul și remunerația judecătorilor să fie pe măsura demnității profesiei lor și a responsabilităților pe care și le asumă".

De asemenea, art. 6.4 din Carta europeană privind statutul judecătorilor, adoptată în anul 1998, prevede că *"În mod special, statutul garantează judecătorului sau judecătorei care a împlinit vârsta legală pentru încetarea funcției, după ce a exercitat-o ca profesie o perioadă determinată, plata unei pensii al cărei nivel trebuie să fie cât mai apropiat posibil de acela al ultimei remunerații primite pentru activitatea jurisdicțională"*.

Rezultă, așadar, că orice regim care acordă drepturi suplimentare unei anumite categorii trebuie să fie justificat de considerente care țin de limitele pe care acele categorii le au și care le-ar împiedica să ajungă să beneficieze de o pensie care să le asigure un nivel de trai adecvat, ulterior încetării statutului care a generat incompatibilitățile.

D. Încălcarea dispozițiilor art. 111 și art.138 alin.(5) din Constituție, potrivit cărora:

Art. 111 – *"Informarea Parlamentului (1) Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora. În cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea*

⁶ Decizia nr.873/2010, publicată în M. Of. nr.443 din 28.06.2010.



prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie."

Art. 138 alin. (5) – *"Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare."*

În acest sens, 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.

Potrivit art. 138 din Constituția României, *"nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare"*. Or, proiectul care stabilește indemnizația pentru limită de vârstă în cazul anumitor aleși locali instituie un drept suplimentar, fără o analiză prealabilă a numărului de persoane beneficiare, fără un impact bugetar al măsurii și fără stabilirea surselor bugetare de unde sunt acoperite aceste cheltuieli suplimentare. De altfel, aceste date nu se regăsesc nici în expunerea de motive. 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 sursei de finanțare în expunerea de motive a propunerii legislative, asupra proiectului în discuție planează un viciu de neconstituționalitate.

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 a căror aplicare atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, trebuie să se prevadă și *mijloacele necesare* pentru acoperirea minusului de venituri sau creșterea cheltuielilor, scop în care Guvernul, prin ordonatorii principali de credite în domeniul cărora se inițiază proiecte de acte normative și Ministerul Finanțelor Publice, vor elabora *fișa financiară*, care se atașează la expunerea de motive. Potrivit art. 7 alin. (5) din Legea nr. 24/2000, *"În vederea elaborării evaluării preliminare a impactului propunerilor legislative inițiate de deputați și senatori, precum și în cazul celor bazate pe inițiativa cetățenilor, membrii Parlamentului pot solicita Guvernului asigurarea accesului la datele și informațiile necesare realizării acesteia"*.

Instituirea unui drept suplimentar corelat în lege cu ieșirea la pensie (pe lângă pensia din sistemul public) ar putea fi considerată un privilegiu, cele două drepturi având același fundament (îndeplinirea condițiilor de vârstă și stagiul de cotizare). Or, pentru o astfel de ipoteză (ieșirea la pensie), există reglementări legale aplicabile tuturor asiguraților din sistemul public, indiferent de categoria din care provin, sistem bazat pe principii precum: unicitatea, potrivit căruia statul organizează și garantează sistemul public de pensii bazat **pe aceleași norme de drept**, pentru toți participanții la sistem, egalitatea, prin care se asigură tuturor participanților la sistemul public de pensii, contribuabili și beneficiari, un tratament nediscriminatoriu, între persoane aflate în aceeași situație juridică, în ceea ce privește drepturile și obligațiile prevăzute de lege, solidaritatea socială, conform căruia participanții la sistemul public de pensii își asumă reciproc obligații și beneficiază de drepturi pentru



prevenirea, limitarea sau înlăturarea riscurilor asigurate prevăzute de lege. Curtea Constituțională a definit privilegiul ca *"un avantaj sau favoare nejustificată acordată unei persoane/categorii de persoane"*. În acest caz, neconstituționalitatea privilegiului nu echivalează cu acordarea beneficiului acestuia tuturor persoanelor/categoriilor de persoane, ci cu eliminarea sa, respectiv cu eliminarea privilegiului nejustificat acordat. Așadar, Curtea a reținut că sintagma *"fără privilegii și fără discriminări"* din cuprinsul art. 16 alin. (1) din Constituție privește *"două ipoteze normative distincte, iar incidența uneia sau alteia dintre acestea implică, în mod necesar, sancțiuni de drept constituțional diferite astfel cum s-a arătat mai sus"* (Decizia nr. 755/2014).

De altfel, se poate remarca și o inconsecvență, în sensul în care legea a cărei neconstituționalitate o sesizăm condiționează acordarea indemnizației respective numai de îndeplinirea vârstei standard de pensionare (nu și de stagiul de cotizare), ceea ce poate induce interpretarea că beneficiul acestui drept poate fi acordat chiar înainte de pensionarea în sistemul public (care presupune îndeplinirea și a condiției stagiului de cotizare, dar și a altor condiții speciale, după caz).

Legea a cărei neconstituționalitate o sesizăm Curții Constituționale încalcă principiile care stau la baza sistemului de pensii, instituite prin Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare, respectiv -

"a) principiul unicității, potrivit căruia statul organizează și garantează sistemul public de pensii bazat pe aceleași norme de drept, pentru toți participanții la sistem;

b) principiul obligativității, potrivit căruia persoanele fizice și juridice au, conform legii, obligația de a participa la sistemul public de pensii, drepturile de asigurări sociale exercitându-se corelativ cu îndeplinirea obligațiilor;

c) principiul contributivității, conform căruia fondurile de asigurări sociale se constituie pe baza contribuțiilor datorate de persoanele fizice și juridice participante la sistemul public de pensii, drepturile de asigurări sociale cuvenindu-se în temeiul contribuțiilor de asigurări sociale plătite;

d) principiul egalității, prin care se asigură tuturor participanților la sistemul public de pensii, contribuabili și beneficiari, un tratament nediscriminatoriu, între persoane aflate în aceeași situație juridică, în ceea ce privește drepturile și obligațiile prevăzute de lege;"

În ceea ce privește critica de neconstituționalitate referitoare la încălcarea art. 111 alin. (1) și 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 (1354/2010, 1358/2010, 1360/2010) în cadrul cărora Curtea a analizat și s-a pronunțat asupra conținutului art. 111 alin. (1) și art. 136 alin. (5) 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. 1.093 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. 1.195 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 rectificare 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. Astfel, potrivit art. 111 alin. (1) teza a doua din Constituție, "În cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie."

În conformitate cu art. 30 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 24/2000, republicată, "Proiectele de acte normative trebuie însoțite de următoarele documente de motivare: a) expuneri de motive - în cazul proiectelor de legi și al propunerilor legislative [...]".

În cazul de față, Curtea observă că Guvernul și-a exercitat inițiativa legislativă prin transmiterea proiectului de lege, însoțit de expunerea de motive, care, la secțiunea a 4-a - Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung, conține informații referitoare la efectele financiare asupra bugetului general consolidat, și anume la modificări ale cheltuielilor bugetare, precum și la calculele privind fundamentarea acestor modificări. Pe de altă parte, așa cum menționa și Avocatul Poporului în punctul de vedere transmis Curții Constituționale, Legea nr. 500/2002 instituie obligația ca, în cazul în care se fac propuneri de elaborare a unor acte normative a căror aplicare atrage după sine micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor stabilite prin bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele fondurilor speciale, inițiatorii, împreună cu Ministerul Finanțelor Publice, să prevadă și mijloacele necesare acoperirii golurilor de venituri și sporul de cheltuieli prin elaborarea fișei financiare care însoțește expunerea de motive. Or, expunerea de motive a Legii nr.



221/2009 conține explicații privind impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (5 ani).

Nu în ultimul rând, potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale (*reflectată și în Decizia nr. 463/2014-pct. 32*), „Așa cum a statuat în mod constant Curtea, începând cu Decizia Plenului nr. 1/1995 privind obligativitatea deciziilor sale pronunțate în cadrul controlului de constituționalitate, „puterea de lucru judecat ce însoțește actele jurisdicționale, deci și deciziile Curții Constituționale, se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta”. În același sens sunt Decizia nr. 1.415 din 4 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 796 din 23 noiembrie 2009, Decizia nr. 414 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010, Decizia nr. 415 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 294 din 5 mai 2010, și Decizia nr. 1.615 din 20 decembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 99 din 8 februarie 2012.”.

Pe de altă parte, în conformitate cu art. 30 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 24/2000, republicată, *„Proiectele de acte normative trebuie însoțite de următoarele documente de motivare: a) expuneri de motive - în cazul proiectelor de legi și al propunerilor legislative [...]”*.

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

La alin. (8) al art. I din legea care face obiect al acestei sesizări se menționează faptul că Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP) reprezintă autoritatea la care se depune cererea pentru acordarea indemnizației pentru limită de vârstă. Or, o astfel de abilitare adaugă la atribuțiile specifice ale ministerelor care, potrivit art.35 din Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor *„realizează politica guvernamentală în domeniile de activitate ale acestora”*. Mai mult, atribuțiile miniștrilor, prevăzute de către art.53 din Legea nr.90/2001, nu includ aspecte cum sunt cele avute în vedere prin legea a cărei neconstituționalitate o sesizăm, astfel încât punerea în aplicare a prevederilor menționate, de către Ministerul Dezvoltării Regionale și al Administrației Publice este imposibilă.

Trebuie avut în vedere că stabilirea și calcularea oricărui tip de pensie, indemnizație etc., este, conform legislației în vigoare, exclusiv în sarcina Casei Naționale de Pensii Publice (CNPP), care asigură, conform art. 4 din Legea nr. 263/2010, cu modificările și completările ulterioare, administrarea sistemului public de pensii se realizează prin CNPP și prin casele de pensii sectoriale (în domeniul justiției sau al militarilor, de exemplu).



III. Alte aspecte relevante sau care privesc necorelarea dispozițiilor actului normativ a cărui neconstituționalitate o sesizăm cu prevederi din alte acte normative.

A. Statutul în sine al persoanelor vizate de noua lege: funcțiile alese în administrația publică locală, prin votul cetățenilor sunt o opțiune a persoanei astfel alese, iar nu o obligație, de a candida și de a exercita acest tip de activitate indemnizată.

Prin Decizia pronunțată în cadrul unui recurs în interesul legii nr. 16/2008, Înalta Curte de Casație și Justiție a arătat că activitatea consilierului local nu se desfășoară în urma încheierii unui contract de muncă, a unui contract civil sau a unui contract de drept public. Considerentele Înaltei Curți sunt în egală măsură aplicabile și pentru alți aleși locali: primari și președinți de consilii județene sau pentru viceprimari și vicepreședinți de consilii județene (în cazul acestora din urmă trebuie avut în vedere și că aceștia sunt aleși de către ceilalți membri ai consiliului local sau județean).

Astfel, Înalta Curte de Casație și justiție a statuat că între consiliul local și consilier nu există raporturi specifice celor dintre un angajator și salariat sau dintre o instituție și funcționarul public, activitatea alesului local realizându-se în baza unui mandat rezultat din alegeri.

Pe de altă parte, natura juridică a indemnizației de ședință, la care au dreptul consilierii locali pentru participarea la lucrările consiliului și ale comisiilor de specialitate, potrivit art. 34 din Legea nr. 393/2004, nu justifică încadrarea ei într-o remunerație sau alt venit cu caracter permanent susceptibil a se constitui în cumul împreună cu pensia de invaliditate de gradul II.

În această privință, este de observat că indemnizația de ședință la care au dreptul consilierii locali, conform dispozițiilor din textul de lege menționat, nu este decât o remunerație ocazională și nepermanentă și care prin cuantumul ei nu poate să fie asemănătoare sumelor de bani asimilabile unui venit, având o semnificație de natură a determina suspendarea plății pensiei sau cumulul acesteia. Această indemnizație de care beneficiază consilierii locali este corespunzătoare numărului de ședințe la care au participat și nu poate fi asimilată cu un venit constant și permanent de natura indemnizațiilor și salariilor pe care le primesc demnitarii, funcționarii publici, angajații etc.

Prin urmare, calitatea de consilier local/primar/viceprimar/presedinte sau vicepresedinte de consiliu județean nu poate fi asimilată cu o activitate profesională, după cum nici indemnizația aferentă acestei calități nu poate fi asimilată cu veniturile realizate dintr-o astfel de activitate.

B. Legea de modificare și completare a Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali nu respectă dispozițiile art.15 alin.(1) și (3) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice și prevederile art.15 alni.(1) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, potrivit căroră:

Legea nr.500/2002

"Art. 15. - (1) În cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative/măsură/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/măsurile/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.**"

Legea nr.69/2010

"ART. 15 - (1) În cazul propunerilor de introducere a unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, **inițiatorii au obligația să prezinte:**

- a) fișa financiară prevăzută la art. 15 din Legea nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare, însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată;
- b) 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."

Deși prin normele instituite se majorează cheltuielile bugetului de stat, la adoptarea acestora nu s-a ținut cont de obligațiile instituite prin legile mai sus menționate.

Precizăm că Legea bugetului de stat pe anul 2016 a fost aprobată înainte de legea prin care se completează Legea nr.393/2004 și, prin urmare, sumele necesare plății indemnizației pentru limită de vârstă nu au fost cuprinse în bugetul de stat și, respectiv în bugetul aprobat Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice.

La evaluarea impactului bugetar, respectiv la sustenabilitatea măsurilor, trebuie avute în vedere inclusiv măsurile de relaxare fiscală instituite prin Codul Fiscal, care conduc la diminuarea veniturilor bugetare, precum și normele adoptate deja care determină majorarea cheltuielilor bugetului general consolidat (acordarea unor drepturi de natură salarială).

Totodată, o eventuală majorare a cheltuielilor bugetare printr-o rectificare bugetară trebuie să aibă în vedere concluziile raportului semestrial privind situația economică și bugetară publicat, precum și opinia Consiliului fiscal cu privire la acesta - art.23 alin.(1) din Legea nr.69/2010.

În plus, cheltuielile totale ale bugetului general consolidat, excluzând asistența financiară din partea Uniunii Europene și a altor donatori, pot fi suplimentate cu ocazia rectificărilor bugetare numai pentru plata serviciului datoriei publice și pentru plata contribuției României la bugetul Uniunii Europene (art.24 din Legea nr.69/2010).



Așadar, în raport de influențele financiare generate de aplicare normelor adoptate, se creează premisele unui dezechilibru bugetar, cu consecința neîncadrării în Obiectivul Bugetar pe Termen Mediu (MTO) în anii 2016, 2017 și 2018 și a nerespectării obligațiilor ce revin României, derivate din Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernanta în cadrul uniunii economice și monetare.

C. Normele adoptate nu respectă dispozițiile art.8 alin.(4) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, potrivit cărora:

"Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce. Nu se folosesc termeni cu încărcătură afectivă. Forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor."

Pentru adoptarea oricărui act normativ legiuitorul a reglementat norme de tehnică legislativă care stabilesc o serie de criterii obligatorii pentru elaborarea oricărui act normativ, a căror respectare este absolut necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Potrivit art.3 alin.(1) din Legea nr.24/2000, normele de tehnică legislativă **sunt obligatorii** inclusiv la elaborarea propunerilor legislative aparținând deputaților sau senatorilor.

Respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care se circumscrie principiului constituțional al securității raporturilor juridice, conferind actelor normative claritatea și previzibilitatea necesară.

În acest context, precizăm că în jurisprundența Curții Constituționale⁷ s-a reținut că "orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat.

În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale⁸. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului.

Pe cale de consecință, o lege îndeplinește condițiile calitative impuse atât de Constituție, cât și de Convenție, numai dacă norma este enunțată cu suficientă precizie pentru a permite celor care trebuie să o aplice să își adapteze conduita în funcție de aceasta.

Din această perspectivă, dispozițiile Legii *pentru completarea Legii nr.393/2004* sunt viciate prin formularea vagă, neclară, a dispozițiilor legale și caracterul confuz și imprecis și, prin urmare, impredictibil al acestora.

⁷ Decizia nr.189/2006, Decizia nr.903/2010, Decizia nr. 26/2012.

⁸ Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României, paragraful 52, și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza Sissanis împotriva României, paragraful 66.



Astfel, în tot cuprinsul normelor nu se regăsește nici o referire cu privire la modul de acordare a indemnizației, respectiv o singură dată sau lunar, trimestrial, semestrial, etc.

De asemenea, nu se precizează în ce măsură o persoană care a deținut de-a lungul timpului două sau mai multe din calitățile pentru care se acordă indemnizație poate beneficia de indemnizație pentru fiecare dintre aceste calități. Singura interdicție prevăzută de lege este cea de a cumula indemnizația stabilită în condițiile acestei legi cu o altă "indemnizație pentru limită de vârstă" stabilită prin alte acte normative.

D. Norma adoptată nu respectă dispozițiile art.6 alin.(1) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, potrivit cărora:

"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."

Sub acest aspect, semnalăm că la art.32² se prevede că "nu beneficiază de indemnizația pentru limită de vârstă prevăzută la art.32¹ persoanele care au fost condamnate definitiv pentru comiterea, în calitate de primar, viceprimar, președinte și vicepreședinte al consiliului județean, a unei infracțiuni de corupție prevăzute la Titlul V, Capitolul I din Legea nr.286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare".

Așadar, din interpretarea *per a contrario* a normei rezultă că persoanele care au fost condamnate pentru corupție, în exercitarea altor calități sau funcții publice decât cele 4 enumerate expres, vor putea beneficia de indemnizația prevăzută de lege.

De altfel, persoanele care au comis orice alte infracțiuni, indiferent de momentul comiterii acestora (în timpul exercitării mandatului sau în afara acestuia) și de gravitatea lor (infracțiuni contra vieții, infracțiuni contra patrimoniului, infracțiuni contra securității naționale, infracțiuni de genocid, contra umanității și de război) vor beneficia de indemnizație.

Acordarea indemnizației chiar și în cazurile în care au fost comise infracțiuni (luare sau dare de mită, trafic de influență, săvârșite în afara mandatului de primar, viceprimar, președinte sau vicepreședinte al consiliului județean sau, după caz, alte infracțiuni săvârșite în timpul exercitării mandatului sau în afara acestuia), **este profund imorală** întrucât aceasta nu este o plată rezultată în urma aplicării unei scheme contributive, ceea ce ar conferi persoanei dreptul la plata beneficiului pentru care a contribuit, ci o **gratificare** acordată de stat.

Actuala modalitate de redactare a dispozițiilor legale în discuție poate da naștere la **aplicarea în mod abuziv** prin alegerea "prin rotație" în funcția de viceprimar, președinte sau vicepreședinte al consiliului județean a tuturor consilierilor locali sau județeni, după caz, denaturând în mod vădit scopul urmărit prin adoptarea normei.



Având în vedere că ocuparea funcțiilor sus-menționate se face prin votul consilierilor locali/județeni, din rândul acestora, iar acordarea indemnizației pentru limită de vârstă nu e condiționată și nici proporțională cu perioada efectiv exercitată dintr-un mandat, există riscul ca pe parcursul mandatului autorităților locale, toți consilierii locali/județeni aleși să ajungă să dețină funcții de natura celor care îi califică pentru obținerea acestui drept și, pe cale de consecință să beneficieze de indemnizație a cărei valoare este determinat luând în calcul un mandat complet.

E. Norma adoptată nu respectă dispozițiile art.24 alin.(1) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, potrivit cărora:

"(1) Soluțiile legislative preconizate prin proiectul de act normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare pentru a se evita lacunele legislative.

(2) Pentru ca soluțiile să fie pe deplin acoperitoare se vor lua în considerare diferitele ipoteze ce se pot ivi în activitatea de aplicare a actului normativ, folosindu-se fie enumerarea situațiilor avute în vedere, fie formulări sintetice sau formulări-cadru de principiu, aplicabile oricăror situații posibile."

În sensul celor de mai sus, semnalăm că norma instituită nu reglementează în nici un fel situația persoanelor care beneficiază de indemnizația respectivă, iar ulterior sunt condamnate pentru infracțiuni de corupție săvârșite în timpul exercitării mandatului de primar, viceprimar, președinte și vicepreședinte al consiliului județean.

F. Norma adoptată nu respectă dispozițiile art.25 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, potrivit cărora:

"În cadrul soluțiilor legislative preconizate trebuie să se realizeze o configurare explicită a conceptelor și noțiunilor folosite în noua reglementare, care au un alt înțeles decât cel comun, pentru a se asigura astfel înțelegerea lor corectă și a se evita interpretările greșite".

Se reține astfel din textul actului normativ de completare a Legii nr.393/2004, că legiuitorul utilizează sintagma *"o indemnizație pentru limită de vârstă"*, fără însă a o defini în cuprinsul acestuia, în sensul că nu se precizează natura juridică a acesteia, ceea ce poate duce la interpretări diferite.

Jurisprudența recentă a Curții Constituționale ne oferă un exemplu al modului în care, urmare lipsei de corelare a actelor normative, s-au creat probleme de interpretare a legii, care pot avea consecințe în planul securității juridice. Astfel, pe rolul Curții Constituționale a fost înregistrat un număr semnificativ de cauze având ca obiect excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 298 alin. (2) teza finală din Codul muncii, cauze în care s-a invocat, în esență, o problemă de interpretare a legii, generată de coexistența Legii nr. 168/1999 privind soluționarea conflictelor de muncă și a Legii nr. 53/2003 - Codul muncii, legea generală în materie, care a intrat însă în vigoare ulterior legii speciale menționate, iar prin dispozițiile art. 298 alin. (2) teza finală a abrogat „orice dispoziție contrară”. Cum competența instanțelor în materia dreptului muncii este reglementată în mod diferit de cele două acte normative, și cum între aceste acte există raportul lege generală - lege specială, cu incidența principiilor de



interpretare specifice acestui raport, în fața instanțelor judecătorești s-a ridicat problema interpretării dispozițiilor art. 298 alin. (2) ultima liniuță din Codul muncii, cu consecințe în planul stabilirii competenței teritoriale a instanțelor judecătorești – fie în baza legii speciale, fie a legii generale (în măsura în care se interpretează că aceasta din urmă a abrogat dispozițiile legii speciale).

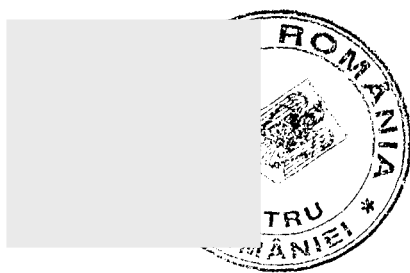
IV. Criticile aduse legii a cărei neconstituționalitate o sesizăm, în procesul adoptării acesteia.

Cele mai multe dintre aspectele invocate în cadrul acestei sesizări au fost aduse la cunoștința inițiatorilor și a membrilor Camerei Deputaților și Senatului și pe parcursul procesului legislativ, după cum urmează:

- 1) Prin punctul de vedere cu nr.1769/11.11.2015, Guvernul a comunicat obiecțiunile sale cu privire la actul normativ aflat în faza de proiect – pct.1 din tabel – înaintat la Camera Deputaților cu nr.10362DRP din data de 13.11.2015 (atașăm copie).
- 2) Consiliul Legislativ a emis aviz negativ cu privire la proiectul de lege – nr.983/18.09.2015 (atașăm copie).
- 3) Consiliul Economic și Social a emis avizul nefavorabil cu nr.2697/29.09.2015 (atașăm copie).

Primul Ministru al Guvernului României

Dacian Julien Cioloș





R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

I/167
28.06.2016
PARLAMENTUL ROMÂNIEI
6/8 28.06.2016

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.1183A/2016

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ
6007 27 JUN 2016
NR. /

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 privind modificarea și completarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 8 iulie 2016, ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 20 iulie 2016.

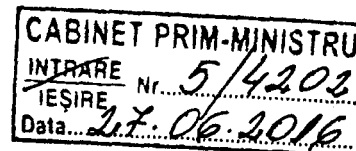
Vă asigurăm de deplina noastră considerație.

Președinte interimar,

Prof. univ. dr. Valer DORNEANU

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 1183 A 1 2016



Președintelui Curții Constituționale a României,
Domnul Valer Dorneanu

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 5986 / 27 JUN 2016

**Sesizare privind neconstituționalitatea prevederilor
Legii privind modificarea și completarea Legii nr.393/2004
privind Statutul aleșilor locali**

În temeiul art.15, alineat (1) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, Guvernul României, reprezentat de Primul Ministru Dacian Julien Ciolos, formulează prezenta sesizare împotriva prevederilor Legii privind modificarea și completarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali – număr de înregistrare la Senat L618/2015, număr de înregistrare la Camera Deputaților PLX542/2015 (atașăm copie).

Legea la care se referă această sesizare a mai făcut obiectul unei sesizări de neconstituționalitate, formulată de către Guvernul României și admisă de către Curtea Constituțională prin Decizia nr. 22/20.01.2016. Ulterior acestei decizii, proiectul de lege ar fi trebuit să fie pus în acord cu prevederile Constituției României, ceea ce constatăm că nu s-a întâmplat decât într-o foarte mică măsură. Astfel, proiectul de lege a fost adoptat din nou de către Camera Deputaților la data de 13.04.2016 și de către Senat (camera decizională) la data de 21.06.2016. În data de 22.06.2016 legea a fost depusă la Secretarul General al Senatului, în vederea exercitării controlului de neconstituționalitate, anterior trimiterii spre promulgare.

I. Aspecte de neconstituționalitate sesizate în ceea ce privește Legea privind modificarea și completarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali (L618/2015), în ansamblul său.

A. Încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(5), potrivit căroră: "În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie."

Prin prisma acestei reguli constituționale se desprinde interpretarea potrivit căreia activitatea de legiferare se realizează în limitele și în concordanță cu Legea fundamentală dar aceasta trebuie să se facă în condiții de calitate a legislației. Pentru ca legea să fie respectată, aceasta trebuie cunoscută și



înțeleasă de subiecții de drept, iar pentru a fi înțeleasă, trebuie să fie suficient de precisă, și previzibilă, în scopul de a oferi securitate juridică destinatarilor săi¹.

De asemenea, menționăm că principiul supremației Constituției, inserat în principiul mai larg al legalității, presupune existența unor norme de drept intern accesibile destinatarilor legii, precise și previzibile în aplicarea lor, astfel cum reiese și din jurisprudența constantă a C.E.D.O. (Hotărârea din 5 ianuarie 2000 în Cauza Beyeler contra Italiei, Hotărârea din 23 noiembrie 2000 în Cauza Ex-Regele Greciei și alții contra Greciei, Hotărârea din 8 iulie 2008 în Cauza Fener Rum Patrikligi contra Turciei).

Asigurarea securității juridice constituie o regulă consacrată și de actualitate în România pe fondul creșterii cantitative a legislației, ca urmare a creșterii complexității dreptului, în urma dezvoltării noilor surse de drept, mai ales a dreptului european și a celui internațional, precum și a evoluției societății cu consecința apariției unor noi domenii de reglementare.

Astfel, Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) a statuat că *principiul securității juridice* face parte din ordinea juridică europeană și trebuie respectat atât de instituțiile europene, cât și de statele membre, atunci când acestea își exercită prerogativele conferite de directivele din sistemul normativ european.

Lipsa de accesibilitate și previzibilitate a dispozițiilor legale este frecvent invocată și în fața Curții Constituționale, instanța constituțională pronunțându-se adesea asupra încălcării acestor exigențe².

De asemenea, în doctrina de specialitate s-a reținut că o normă este previzibilă atunci când oferă o anumită garanție contra atingerilor arbitrare ce i-ar putea fi aduse de către puterea publică. Sub acest aspect, *principiul securității juridice* se corelează cu un alt principiu, dezvoltat în dreptul european, și anume *principiul încrederii legitime*.

Potrivit jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene³, *principiul încrederii legitime* impune ca legislația să fie clară și predictibilă, unitară și coerentă; de asemenea, impune limitarea posibilităților de modificare arbitrară a normelor juridice (adică pe baza unor criterii de oportunitate conjuncturală), stabilitatea regulilor instituite prin acestea.

Și în doctrină s-a afirmat, în același sens, că prima dintre condițiile ce asigură aplicabilitatea fluentă și rațional eficientă a dreptului o constituie suficiența sa definire, care vizează asigurarea rigorii atât în planul conceptualizării dreptului, a noțiunilor juridice, cât și în planul redactării actelor normative (știut fiind că

¹ Decizia Curții Constituționale nr.319/2013, (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.404 din 4 iulie 2013).

² Decizia nr. 453/2008, M.Of. nr.374 din 16 mai 2008, Decizia nr.710/2009, M.Of. nr.358 din 28 mai 2009.

³ Cauzele Facini Dori v Recre, 199421, Foto-Frost v Hauptzollant Lübeck.Ost, 198722, Cauza C-91/92, în Takis Tridimas, „The General Principles of EU Law”, Oxford EC LawLibrary, p. 244 și Cauza 314/85, idem, p. 248, citate de Ion Predescu și Marieta Safta în lucrarea „Principiul securității juridice, fundament al statului de drept. Repere jurisprudențiale”, pag.8.



dreptul rămas în abstract nu poate produce efecte modelatoare asupra vieții cotidiene a cetății, nu poate influența în sens obiectiv și pozitiv viața socială).

Or, prevederile legii care face obiect al acestei sesizări instituie un regim legal de excepție, în favoarea unei categorii restrânse de cetățeni, într-o formă care încalcă, într-un spațiu restrâns, mai multe prevederi din legea fundamentală și din alte legi aflate în vigoare. Rațiunile acestui regim de privilegii nu sunt nici măcar argumentate la un nivel corespunzător, așa cum subzistă rațiunile pentru pensiile magistraților, de exemplu (așa cum vom elabora în continuare), astfel încât legea criticată reprezintă rezultatul unui proces legislativ în care imperativele care decurg din Constituție, legi și normele de morală nu au fost respectate.

Parlamentul nu a adus modificările impuse de analiza realizată de către Curtea Constituțională prin Decizia nr.22/2016

Astfel, prin amendamentele adoptate ulterior reanalizării proiectului de lege, ca urmare a emiterii de către Curtea Constituțională a Deciziei nr.22/2016, nu se reglementează modul de stabilire și calcul al indemnizației nici ipoteza în care „persoana îndreptățită a deținut mai mult de trei mandate de tipologii diferite dintre cele care sunt eligibile pentru acordarea indemnizației pentru limită de vârstă” și nici ipoteza în care în cazul a mai mult de trei mandate din care unul este incomplet „(spre exemplu, 2 mandate viceprimar, 3 mandate primar și un mandat incomplet de președinte/vicepreședinte al consiliului județean)”, reținute la pct. 40 din Decizia CCR nr. 22/2016. Prin urmare, raportat la textul propus ca art. 32¹ alin. (2) – conform căruia „Cuantumul indemnizației [...] se acordă în limita a 3 mandate și se calculează ca produs al numărului lunilor de mandat cu 0,55 din indemnizația brută lunară aflată în plată.” - apreciem că, în cazul primei ipoteze, în continuare nu se va cunoaște care dintre mandate se vor lua sau nu în considerare la stabilirea indemnizației, situație în care „vor exista, în lipsa unei reglementări legale clare, precise și previzibile, mai multe posibilități de calcul.” În cazul celei de-a doua ipoteze, raportat la textul propus ca art. 32¹ alin. (2), nu se va ști dacă mandatul incomplet se ia sau nu în considerare la realizarea calculului indemnizației.

Or, așa cum s-a reținut și prin Decizia CCR nr. 22/2016, „aceste aspecte sunt chestiuni care privesc o **normă de reglementare primară**, neputând fi rezolvate prin apelarea la un act de reglementare secundară.”

De asemenea, față de forma anterioară constatată ca neconstituțională, prin amendamentele inserate ca alin. (3) și (6) se accentuează asemănarea atât cu natura unei pensii contributive (prin suspendarea indemnizației în cazul exercitării unui nou mandat – prevedere similară cu art. 114 alin. (1) lit. b) din *Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice*), cât și cu cea a unei pensii militare speciale (prin imposibilitatea valorificării perioadelor de mandat și în sistemul public de pensii sau în alte sisteme de pensii neintegrate acestuia – prevedere similară cu art. 25 alin. (2) din *Legea nr. 223/2015 privind pensiile militare de stat*).

În acest context, apreciem că numai prin aceste amendamente nu sunt clarificate



considerentele reținute la pct. 41 din Decizia CCR nr. 22/2016, conform căroră „în cazul de față, cuantumul procentului maxim din valoarea indemnizației unui primar, viceprimar, președinte sau vicepreședinte de consiliu județean este de aproximativ 80% din cel al unei indemnizații corespondente aflate în plată, iar indemnizația pentru limită de vârstă astfel stabilită poate fi cumulată cu o pensie contributivă sau una de serviciu. De aceea, indemnizația pentru limită de vârstă, prin prisma reglementării analizate, ar putea fi calificată drept un **beneficiu cu caracter de gratificare/răsplată/recompensă a alesului local**; totuși, raportarea indemnizației pentru limită de vârstă la momentul împlinirii vârstei standard de pensionare, precum și denumirea dată acesteia demonstrează faptul că indemnizația nu ar avea caracter de gratificare și s-ar afla în strânsă legătură cu dreptul la pensie. În consecință, Curtea reține că **noțiunea folosită nu se integrează, din punct de vedere conceptual, în sistemul normativ, drept pentru care, atunci când legiuitorul recurge la utilizarea unor noțiuni cu caracter inovator în cuprinsul actelor normative, trebuie să le definească chiar în cuprinsul acestora**. În acest sens, Curtea a statuat că o noțiune legală poate avea un conținut și înțeles autonom diferit de la o lege la alta, cu condiția ca legea care utilizează termenul respectiv să îl și definească (a se vedea Decizia nr. 390 din 2 iulie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 532 din 17 iulie 2014, paragraful 31).” Or, prin amendamentele aduse, considerăm că nu se definește în mod corespunzător noțiunea de „indemnizație pentru limită de vârstă”, ci doar se inserează unele asemănări suplimentare cu sistemul depensii contributiv, respectiv cu cel militar. În consecință, se poate reține că propunerea legislativă persistă în încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituția României, republicată, în componenta acestora referitoare la respectarea art. 6 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, potrivit căruia proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă.

B. Încălcarea dispozițiilor art.15 alin.(2) din Constituția României – aspect particular privind art.II din legea care face obiect al sesizării, potrivit căroră: “Legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile”.

Potrivit art.I din Legea privind modificarea și completarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, aceasta urmează să se aplice și celor care au avut calitatea de ales primar, viceprimar, președinte sau vicepreședinte de consiliul județean anterior intrării în vigoare a acestei legi, fără vreo limită în timp, începând din 1992, când au apărut funcțiile de primar, viceprimar, respectiv de președinte și vicepreședinte de Consiliu Județean. Dincolo de aspectul în sine al retroactivității aplicării legii, perioada temporală extinsă este fără precedent în legislația din România. Prin această prevedere, sfera beneficiarilor indemnizației speciale devine foarte largă iar din actul normativ adoptat de Parlament lipsește cu desăvârșire orice estimare a acestui număr și a impactului financiar asupra



bugetelor unităților administrativ-teritoriale care vor trebui să suporte plata acestora.

Art.15, alineat (2) din Constituție interzice ca aplicarea legii să retroactiveze. Astfel, în situația concretă din legea supusă criticilor noastre, norma juridică civilă trebuie să reglementeze situațiile ivite după apariția acesteia, asigurându-se astfel predictibilitatea prevederilor legale respective, precum și înșăși încrederea cetățenilor în sistemul de drept astfel modelat.

Neretroactivitatea legii, ca principiu constituțional, este obligatorie pentru toate ramurile de drept, cu excepțiile stabilite prin Constituție, respectiv legea penală sau contravențională mai favorabilă, cu nuanțele modelate de jurisprudența Curții Constituționale.

Potrivit celor reținute de către Curtea Constituțională în Decizia nr.9/1994, *"Consecințele înscrierii principiului neretroactivității în Constituție sunt foarte severe și probabil, tocmai de aceea, soluția aceasta nu se întâlnește în foarte multe țări, dar în același timp ridicarea la rangul de principiu constituțional se justifică prin faptul că asigură în condiții mai bune securitatea juridică și încrederea cetățenilor în sistemul de drept, precum și datorită faptului că blochează nesocotirea separației dintre puterea legislativă, pe de o parte, și puterea judecătorească sau cea executivă, pe de altă parte, contribuind în acest fel la consolidarea statului de drept."*

De altfel, Curtea a sancționat în repetate rânduri⁴, prin constatarea neconstituționalității dispozițiilor legale cu privire la care a fost sesizată, încălcarea principiului neretroactivității legii, contribuind totodată la definirea lui.

Se poate observa că prin Legea de modificare și completare a Legii nr.393/2004 se prevede, la art.I, faptul că indemnizația se acordă și persoanelor care au deținut în trecut, așadar anterior intrării în vigoare a dispozițiilor criticate, calitatea de primar, viceprimar, președinte sau vicepreședinte al consiliului județean, după, 1992, indiferent de momentul la care au deținut aceste calități. Este evident că prin aceste dispoziții se încalcă principiul constituțional al neretroactivității legii civile, prin acordarea unor drepturi bănești pentru anumite categorii socio-profesionale, menționate mai sus, referitor la raporturi juridice stinse la data intrării în vigoare a dispozițiilor Legii nr.393/2004, așa cum este aceasta completată prin legea criticată aici.

⁴ De exemplu: Decizia nr. 73/1995, M. Of. nr. 177 din 8 august 1995, Decizia nr. 56/2000, M. Of. nr. 367 din 8 august 2000, Decizia nr. 303/2001, M. Of. nr. 809 din 17 decembrie 2001, Decizia nr. 98/2002, M. Of. nr. 301 din 8 mai 2002, Decizia nr. 61/2007, M. Of. nr. 116 din 15 februarie 2007, Decizia nr. 665/2007, M. Of. 547 din 10 august 2007, Decizia nr. 755/2008, M. Of. 537 din 16 iulie 2008, Decizia nr.830/2008, M. Of. nr. 559 din 24 iulie 2008, Decizia nr. 1345/2008, M. Of. nr. 873 din 23 decembrie 2008, Decizia nr.436/2014, M.Of. nr. 523 din 14 iulie 2014, Decizia nr.11/2015, M.Of.nr.102 din 9 februarie 2015.



C. **Încălcarea prevederilor art.16, alineat (1) din Constituția României** potrivit căreia *"Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări"*.

Conform amendamentului adoptat la textul propus ca art. 32¹ alin. (1) din Legea nr. 393/2004, „*Persoanele alese după anul 1992 de către cetățeni, prin vot universal, egal, direct, secret, respectiv prin vot secret indirect și liber exprimat, **respectiv primarii, viceprimarii, președinții și vicepreședinții consiliilor județene**, care îndeplinesc condițiile vârstei standard de pensionare, ale vârstei standard de pensionare redusă așa cum sunt prevăzute în Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare, sau cele prevăzute de alte legi speciale, au dreptul, la încetarea mandatului, la o indemnizație lunară pentru limită de vârstă.*” De altfel, și textele propuse pentru alin. (6), (7) și (9) au în vedere tot „**primarii, viceprimarii, președinții și vicepreședinții consiliilor județene**”.

Or, prin considerentele pct. 51 și 52 din Decizia nr. 22/2016, Curtea Constituțională a reținut că „*În privința categoriei persoanelor alese de corpul electoral, respectiv Președintele României, parlamentari și aleși locali, ține, de asemenea, de dreptul exclusiv al legiuitorului de a acorda astfel de indemnizații, acesta având competența, în temeiul art. 61 alin. (1) din Constituție, de a le reglementa numai în privința uneia sau alteia dintre cele trei subcategorii enumerate. Însă, **atunci când decide că indemnizația se acordă unei subcategorii, în cadrul acesteia legiuitorul nu poate face nicio diferențiere cu privire la îndreptățirea unora sau altora dintre persoanele din cadrul subcategoriei respective de a beneficia de dreptul la indemnizație decât cu încălcarea art. 16 alin. (1) din Constituție.***”, respectiv că „*prin acordarea acestei indemnizații numai unor aleși locali (primari, viceprimari, președinți și vicepreședinți ai consiliilor județene), **legiuitorul a încălcat art. 16 alin. (1) din Constituție**, stabilind un **tratament juridic diferențiat în cadrul aceleiași subcategorii juridice**. Curtea reține că aleșii locali, indiferent de faptul că sunt aleși prin scrutin de listă sau uninominal, se află în aceeași situație juridică, astfel încât acordarea, în mod selectiv, a unei indemnizații pentru limită de vârstă persoanelor care au deținut anumite calități în cadrul categoriei aleșilor locali echivalează cu instituirea unui tratament juridic diferențiat/inegal pentru situații de drept identice/analoage în condițiile în care dobândirea calității de ales local are loc prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat de către cetățenii cu drept de vot din unitatea administrativ-teritorială în care urmează să își exercite mandatul, potrivit legii [...]*”.

Rezultă, astfel, că prin norma juridică adoptată se instituie o categorie juridică pe care o putem defini fără dubiu ca fiind un *privilegiu* – anume *privilegiul* obținerii unor venituri suplimentare de către persoanele care au ocupat anumite funcții publice, fără ca aceste privilegii să fie în legătură firească, logică, rațională cu activitatea desfășurată de titularii acelor funcții publice electiv sau în legătură cu constrângerile pe care le-a avut persoana titulară a acelor categorii de funcții



publice electiv. Cu titlu de exemplu, exercitarea activității într-un mediu toxic sau în alte împrejurări care să sporească considerabil dificultatea muncii prestate.

Contrar celor menționate în opinia concurentă la Decizia Curții Constituționale nr.22/2016, faptul generator al acordării indemnizațiilor nu poate fi *"cel al exercitării mandatului pentru care au fost aleși"*, deoarece pentru activitatea desfășurată primarii, viceprimarii, președinții și vicepreședinții de consilii județene primesc deja o indemnizație, la care se aplică contribuții de asigurări sociale, inclusiv pentru fondul de pensii. Dacă plata indemnizației speciale pentru limită de vârstă și-ar avea *"temeiul/izvorul în mandatul exercitat de subiectele de drept alese"*, aceasta ar fi atât o plată nedatorată, cât și o rațiune pentru care ar trebui acordate pensii speciale oricărei categorii de persoane care exercită o muncă în serviciul public.

Ceea ce ar putea diferi ar putea fi cuantumul indemnizației pentru limită de vârstă dar dacă temeiul este doar exercitarea mandatului, indemnizația trebuie acordată oricărei persoane care exercită un mandat în serviciul public – de exemplu membrii plenului Consiliului Concurenței, ai Autorității pentru Supraveghere Financiară, Băncii Naționale a României sau Curții de Conturi. Persoanele aflate în situații egale (nu există o ierarhie între persoanele care exercită o funcție publică) trebuie să beneficieze de aceleași drepturi, chiar dacă acestea pot fi în cuantumuri diferite. Faptul că există indemnizații speciale, prevăzute în legislație, pentru Președintele României sau pentru deputați/senatori, nu înseamnă că acestea ar fi conforme cu Constituția. Legile de acordare a indemnizațiilor menționate în opinia concurentă nu au făcut niciodată obiectul unei analize a Curții Constituționale.

Dacă am accepta ca valabile argumentele din opinia concurentă la Decizia nr.22/2016, primarii, viceprimarii, președinții și vicepreședinții de consilii județene ar trebui să primească drepturi speciale și pe durata mandatului, superioare celor primite de persoanele care nu sunt alese, direct sau indirect.

Vă rugăm să observați că, în sensul dat de legea criticată pe calea controlului aprioric de constituționalitate, simplul fapt al ocupării respectivei funcții de demnitate publică (funcții electiv), indiferent de perioadă (chiar și o zi, deoarece legea nu distinge), pare să îndreptățească persoana respectivă să beneficieze de un avantaj financiar calculat cel puțin pentru un mandat întreg de 4 ani, care tinde a fi disociat de dreptul constituțional la pensie (la finalul activității legale de serviciu și de regulă în corelare cu o limită de vârstă) de care beneficiază fiecare persoană care muncește și cotizează la sistemul public de pensii.

În aceste condiții este vădită disproporția dintre activitatea desfășurată și beneficiile primite, legea neinstituind un raport echitabil între acestea, fiind



vorba pur și simplu de o majorare discreționară a veniturilor persoanelor respective, pe criterii netransparente.

Norma adoptată creează prin ea însăși o dublă discriminare între persoanele din aceeași categorie, respectiv a celor care dețin sau au deținut o funcție de demnitate publică.

Cu toate că este de principiu că o indemnizație de tipul celei create prin legea care face obiectul acestei sesizări este inacceptabilă, prin caracterul său special și nejustificat, chiar dacă o astfel de indemnizație ar fi admisibilă, vă rugăm să remarcați că în forma legiferată se creează un tratament diferit între funcțiile alese (atât direct, în cazul primarilor, cât și indirect, în cazul celorlalte demnități) și cele numite, deși desfășoară activități similare și de răspundere similară, (de exemplu, secretarul localității), indemnizația acordându-se doar în primul caz.

Totodată se creează discriminare între categoriile de demnități alese în mod direct, indemnizația acordându-se doar primarului, în timp ce membrii consiliului local sau ai consiliului județean, deși aleși în același mod, nu beneficiază de aceleași drepturi, acordându-se pentru persoanele care nu sunt alese în mod direct, respectiv președintelui și vicepreședintelui consiliului județean, precum și viceprimarului. Chiar dacă activitatea consilierilor locali și județeni nu este permanentă, aceștia exercită un serviciu public, în slujba comunităților locale, cu nimic mai prejos decât cel exercitat de primari, de exemplu. Crearea unei ierarhii între categoriile de aleși locali este nemotivată și contrară dispozițiilor constituționale și legale în materia autonomiei locale.

Prin Decizia nr.1/1994 Curtea Constituțională a statuat că *"în instituirea regulilor de acces la justiție, legiuitorul este ținut de respectarea principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, prevăzut de art.16 alin. (1) din Constituție. Nu este contrar acestui principiu instituirea unor reguli speciale, inclusiv în ce privește căile de atac, cât timp ele asigură egalitatea juridică a cetățenilor în utilizarea lor. Principiul egalității în fața legii presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite. De aceea el nu exclude ci, dimpotrivă, presupune soluții diferite pentru situații diferite. În consecință, un tratament diferit nu poate fi doar expresia aprecierii exclusive a legiuitorului, ci trebuie să se justifice rațional, în respectul principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, principiul egalității neînsemnând însă uniformitate."*

Normele criticate nu indică condițiile specifice care ar diferenția această categorie socio-profesională (oarecum imprecis determinată) de celelalte categorii menționate mai sus în așa fel încât să se poată asigura fundamentarea pertinentă și concludentă a unei reglementări diferite. În condițiile absenței oricărei distincții pertinente, de această natură, indicată mai sus, norma devine profund discriminatorie deoarece consolidează drepturi suplimentare în mod



arbitrar unei anumite categorii socio-profesionale, încălcându-se astfel principiul fundamental al egalității în fața legii.

De asemenea, este nejustificată raportarea la categorii socio-profesionale beneficiare ale unor drepturi specifice și care doar par a fi într-o logică juridică similară, și anume pensiile de serviciu ale magistraților, a căror justificare nu se regăsește numai în simpla îndeplinire a condițiilor de vârstă ori vechime impuse de lege, ci este justificată de o serie întreagă de incompatibilități și interdicții (care nu se regăsesc în aceiași parametri de rigoare la aleșii locali), precum și responsabilitățile și riscurile pe care le implică exercitarea acestei profesii, exigențe și constrângeri impuse acestei categorii profesionale prin lege organică. Astfel, categoria juridică a pensiei de serviciu pentru magistrați, ca pensie specială derogatorie de la dreptul comun în materia pensiilor, are rolul de veritabilă garanție a independenței magistraților, ca o componentă a independenței justiției care la rândul său reprezintă garanție a statului de drept prevăzut de art.1 alin.(3) din legea fundamentală.

În acest sens Curtea Constituțională⁵ a reținut că «"Principiile fundamentale privind independența magistraturii", adoptate de cel de-al VII-lea Congres al Națiunilor Unite pentru prevenirea crimei și tratamentul delincvenților (Milano, 26 august - 6 septembrie 1985) și confirmate de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite prin rezoluțiile nr. 40/32 din 29 noiembrie 1985 și nr. 40/146 din 13 decembrie 1985, prevăd în mod expres prin art. 11 că *"durata mandatului judecătorilor, independența acestora, siguranța lor, remunerația corespunzătoare, condițiile de muncă, pensiile și vârsta de pensionare sunt în mod adecvat garantate prin lege"*. În mod asemănător, *"Recomandarea nr. R (94) 12* cu privire la independența, eficacitatea și rolul judecătorilor", adoptată la 13 octombrie 1994 de Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei, subliniind importanța independenței judecătorilor în scopul întăririi preeminenței dreptului în statele democratice și în considerarea art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și a *"Principiilor fundamentale [ale Organizației Națiunilor Unite] privind independența magistraturii"*, anterior menționate, a stabilit, printre alte importante măsuri pe care statele membre urmează să le adopte, și pe aceea *"de a veghea ca statutul și remunerația judecătorilor să fie pe măsura demnității profesiei lor și a responsabilităților pe care și le asumă"*.

De asemenea, art. 6.4 din Carta europeană privind statutul judecătorilor, adoptată în anul 1998, prevede că *"În mod special, statutul garantează judecătorului sau judecătorei care a împlinit vârsta legală pentru încetarea funcției, după ce a exercitat-o ca profesie o perioadă determinată, plata unei pensii al cărei nivel trebuie să fie cât mai apropiat posibil de acela al ultimei remunerații primite pentru activitatea jurisdicțională"*.

⁵ Decizia nr.873/2010, publicată în M. Of. nr.443 din 28.06.2010.



Nu în ultimul rând, judecătorii nu beneficiază de mai multe indemnizații pentru limită de vârstă, așa cum se va întâmpla cu primarii, viceprimarii, președinții și vicepreședinții de consilii județene.

Rezultă, așadar, că orice regim care acordă drepturi suplimentare unei anumite categorii trebuie să fie justificat de considerente care țin de limitele pe care acele categorii le au și care le-ar împiedica să ajungă să beneficieze de o pensie care să le asigure un nivel de trai adecvat, ulterior încetării statutului care a generat incompatibilitățile.

D. Încălcarea dispozițiilor art. 111 și art.138 alin.(5) din Constituție, potrivit cărora:

Art. 111 – *"Informarea Parlamentului (1) Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora. În cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie."*

Art. 138 alin. (5) – *"Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare."*

În acest sens, 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.

Potrivit art. 138 din Constituția României, *"nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare"*. Or, proiectul care stabilește indemnizația pentru limită de vârstă în cazul anumitor aleși locali instituie un drept suplimentar, fără o analiză prealabilă a numărului de persoane beneficiare, fără un impact bugetar al măsurii și fără stabilirea surselor bugetare de unde sunt acoperite aceste cheltuieli suplimentare, ci menționând doar, generic, bugetele administrațiilor publice locale. Ce se întâmplă dacă un buget local nu dispune de resurse suficiente pentru plata indemnizațiilor speciale? De altfel, aceste date nu se regăsesc nici în expunerea de motive. 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 sursei de finanțare în expunerea de motive a propunerii legislative, asupra proiectului în discuție planează un viciu de neconstituționalitate.



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 a căror aplicare atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, trebuie să se prevadă și *mijloacele necesare* pentru acoperirea minusului de venituri sau creșterea cheltuielilor, scop în care Guvernul, prin ordonatorii principali de credite în domeniul cărora se inițiază proiecte de acte normative și Ministerul Finanțelor Publice, vor elabora *fișa financiară*, care se atașează la expunerea de motive. Potrivit art. 7 alin. (5) din Legea nr. 24/2000, "*În vederea elaborării evaluării preliminare a impactului propunerilor legislative inițiate de deputați și senatori, precum și în cazul celor bazate pe inițiativa cetățenilor, membrii Parlamentului pot solicita Guvernului asigurarea accesului la datele și informațiile necesare realizării acestora*".

Se poate remarca și o inconsecvență, în sensul în care legea a cărei neconstituționalitate o sesizăm condiționează acordarea indemnizației respective numai de îndeplinirea vârstei standard de pensionare (nu și de stagiul de cotizare), ceea ce poate induce interpretarea că beneficiul acestui drept poate fi acordat chiar înainte de pensionarea în sistemul public (care presupune îndeplinirea și a condiției stagiului de cotizare, dar și a altor condiții speciale, după caz).

Legea a cărei neconstituționalitate o sesizăm încalcă principiile care stau la baza sistemului de pensii, instituite prin Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare, respectiv -

"a) *principiul unicității, potrivit căruia statul organizează și garantează sistemul public de pensii bazat pe aceleași norme de drept, pentru toți participanții la sistem;*

b) ***principiul obligativității**, potrivit căruia persoanele fizice și juridice au, conform legii, obligația de a participa la sistemul public de pensii, drepturile de asigurări sociale exercitându-se corelativ cu îndeplinirea obligațiilor;*

c) ***principiul contributivității**, conform căruia fondurile de asigurări sociale se constituie pe baza contribuțiilor datorate de persoanele fizice și juridice participante la sistemul public de pensii, drepturile de asigurări sociale cuvenindu-se în temeiul contribuțiilor de asigurări sociale plătite;*

d) ***principiul egalității**, prin care se asigură tuturor participanților la sistemul public de pensii, contribuabili și beneficiari, un tratament nediscriminatoriu, între persoane aflate în aceeași situație juridică, în ceea ce privește drepturile și obligațiile prevăzute de lege;"*

În ceea ce privește critica de neconstituționalitate referitoare la încălcarea art. 111 alin. (1) și 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 (1354/2010, 1358/2010, 1360/2010), în cadrul cărora Curtea a analizat și s-a pronunțat asupra conținutului art. 111 alin. (1) și art. 136 alin. (5) 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 aceluși 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. 1.093 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. 1.195 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 rectificare 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. Astfel, potrivit art. 111 alin. (1) teza a doua din Constituție, "În cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie."

În conformitate cu art. 30 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 24/2000, republicată, "Proiectele de acte normative trebuie însoțite de următoarele documente de



motivare: a) expuneri de motive - în cazul proiectelor de legi și al propunerilor legislative [...]".

În cazul de față, Curtea observă că Guvernul și-a exercitat inițiativa legislativă prin transmiterea proiectului de lege, însoțit de expunerea de motive, care, la secțiunea a 4-a - Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung, conține informații referitoare la efectele financiare asupra bugetului general consolidat, și anume la modificări ale cheltuielilor bugetare, precum și la calculele privind fundamentarea acestor modificări. Pe de altă parte, așa cum menționa și Avocatul Poporului în punctul de vedere transmis Curții Constituționale, Legea nr. 500/2002 instituie obligația ca, în cazul în care se fac propuneri de elaborare a unor acte normative a căror aplicare atrage după sine micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor stabilite prin bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele fondurilor speciale, inițiatorii, împreună cu Ministerul Finanțelor Publice, să prevadă și mijloacele necesare acoperirii golurilor de venituri și sporul de cheltuieli prin elaborarea fișei financiare care însoțește expunerea de motive. Or, expunerea de motive a Legii nr. 221/2009 conține explicații privind impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (5 ani).

Nu în ultimul rând, potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale (reflectată și în Decizia nr. 463/2014-pct. 32), „Așa cum a statuat în mod constant Curtea, începând cu Decizia Plenului nr. 1/1995 privind obligativitatea deciziilor sale pronunțate în cadrul controlului de constituționalitate, „puterea de lucru judecat ce însoțește actele jurisdicționale, deci și deciziile Curții Constituționale, se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta”. În același sens sunt Decizia nr. 1.415 din 4 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 796 din 23 noiembrie 2009, Decizia nr. 414 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010, Decizia nr. 415 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 294 din 5 mai 2010, și Decizia nr. 1.615 din 20 decembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 99 din 8 februarie 2012.”.

Pe de altă parte, în conformitate cu art. 30 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 24/2000, republicată, „Proiectele de acte normative trebuie însoțite de următoarele documente de motivare: a) expuneri de motive - în cazul proiectelor de legi și al propunerilor legislative [...]"

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



Trebuie avut în vedere că stabilirea și calcularea oricărui tip de pensie, indemnizație etc, este, conform legislației în vigoare, exclusiv în sarcina Casei Naționale de Pensii Publice (CNPP), care asigură, conform art. 4 din Legea nr. 263/2010, cu modificările și completările ulterioare, administrarea sistemului public de pensii se realizează prin CNPP și prin casele de pensii sectoriale (în domeniul justiției sau al militarilor, de exemplu). Crearea unei alte surse de finanțare a pensiilor deschide o adevărată "cutie a Pandorei", care riscă să pună în pericol sistemul public de pensii, și așa greu încercat.

Raportat la legea adoptată de Parlament și care face obiect al acestei sesizări de neconstituționalitate, rugăm Curtea Constituțională să aibă în vedere că impactul financiar la nivelul unui an bugetar este de aproximativ 395 milioane lei (= 469mil lei pe cheltuieli -74 mil lei pe venituri). Pensiile, conform variantei refacute a proiectului, ar urma să fie plătite din bugetele locale. În varianta inițială acestea s-ar fi plătit de la bugetul de stat prin bugetul Ministerului Dezvoltării. Aceasta obligație creează presiuni suplimentare asupra bugetelor locale pentru echilibrarea cărora se acordă sume defalcate din TVA (în anul 2014 s-au acordat 4548,5 milioane lei, în anul 2015 s-au acordat 5363,2 milioane lei, iar în anul 2016 prin legea bugetară s-au acordat 2578,1 milioane lei dar există deja numeroase solicitări de la unitățile administrativ teritoriale de suplimentare a acestora cu ocazia rectificării bugetare, întrucât sumele acordate inițial nu sunt suficiente.

Prin urmare, măsurile propuse prin proiectul de lege au impact suplimentar asupra deficitului bugetului general consolidat întrucât pentru plata indemnizațiilor ar trebui acordate sume suplimentare pentru echilibrarea bugetelor unităților administrativ-teritoriale locale.

II. Alte aspecte relevante sau care privesc necorelarea dispozițiilor actului normativ a cărui neconstituționalitate o sesizăm cu prevederi din alte acte normative.

A. Statutul în sine al persoanelor vizate de noua lege: funcțiile alese în administrația publică locală, prin votul cetățenilor sunt o opțiune a persoanei astfel alese, iar nu o obligație, de a candida și de a exercita acest tip de activitate indemnizată.

Prin Decizia pronunțată în cadrul unui recurs în interesul legii nr. 16/2008, Înalta Curte de Casație și Justiție a arătat că activitatea consilierului local nu se desfășoară în urma încheierii unui contract de muncă, a unui contract civil sau a unui contract de drept public. Considerentele Înaltei Curți sunt în egală măsură aplicabile și pentru alți aleși locali: primari și președinți de consilii județene sau pentru viceprimari și vicepreședinți de consilii județene (în cazul acestora din urmă trebuie avut în vedere și că aceștia sunt aleși de către ceilalți membri ai consiliului local sau județean).



Astfel, Înalta Curte de Casație și justiție a statuat că între consiliul local și consilier nu există raporturi specifice celor dintre un angajator și salariat sau dintre o instituție și funcționarul public, activitatea alesului local realizându-se în baza unui mandat rezultat din alegeri.

Pe de altă parte, natura juridică a indemnizației de ședință, la care au dreptul consilierii locali pentru participarea la lucrările consiliului și ale comisiilor de specialitate, potrivit art. 34 din Legea nr. 393/2004, nu justifică încadrarea ei într-o remunerație sau alt venit cu caracter permanent susceptibil a se constitui în cumul împreună cu pensia de invaliditate de gradul II.

În această privință, este de observat că indemnizația de ședință la care au dreptul consilierii locali, conform dispozițiilor din textul de lege menționat, nu este decât o remunerație ocazională și nepermanentă și care prin cuantumul ei nu poate să fie asemănătoare sumelor de bani asimilabile unui venit, având o semnificație de natură a determina suspendarea plății pensiei sau cumulul acesteia. Această indemnizație de care beneficiază consilierii locali este corespunzătoare numărului de ședințe la care au participat și nu poate fi asimilată cu un venit constant și permanent de natura indemnizațiilor și salariilor pe care le primesc demnitarii, funcționarii publici, angajații etc.

Prin urmare, calitatea de consilier local/primar/viceprimar/presedinte sau vicepresedinte de consiliu județean nu poate fi asimilată cu o activitate profesională, după cum nici indemnizația aferentă acestei calități nu poate fi asimilată cu veniturile realizate dintr-o astfel de activitate.

B. Legea de modificare și completare a Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali nu respectă dispozițiile art.15 alin.(1) și (3) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice și prevederile art.15 alni.(1) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, potrivit cărora:

Legea nr.500/2002

"Art. 15. - (1) 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/măsurile/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.**"

Legea nr.69/2010

"ART. 15 - (1) În cazul propunerilor de introducere a unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, **inițiatorii au obligația să prezinte:**

- a) fișa financiară prevăzută la art. 15 din Legea nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare, însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată;
- b) 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."

Deși prin normele instituite se majorează cheltuielile bugetelor tuturor unităților administrativ-teritoriale, suportate, parțial, și de la bugetul de stat, la adoptarea acestora nu s-a ținut cont de obligațiile instituite prin legile mai sus menționate.

La evaluarea impactului bugetar, respectiv la sustenabilitatea măsurilor, trebuie avute în vedere inclusiv măsurile de relaxare fiscală instituite prin Codul Fiscal, care conduc la diminuarea veniturilor bugetare, precum și normele adoptate deja care determină majorarea cheltuielilor bugetului general consolidat (acordarea unor drepturi de natură salarială).

Așadar, în raport de influențele financiare generate de aplicare normelor adoptate, se creează premisele unui dezechilibru bugetar, cu consecința neîncadrării în Obiectivul Bugetar pe Termen Mediu (MTO) în anii 2016, 2017 și 2018 și a nerespectării obligațiilor ce revin României, derivate din Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul uniunii economice și monetare.

C. Normele adoptate nu respectă dispozițiile art.8 alin.(4) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, potrivit cărora:

"Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce. Nu se folosesc termeni cu încărcătură afectivă. Forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor."

Pentru adoptarea oricărui act normativ legiuitorul a reglementat norme de tehnică legislativă care stabilesc o serie de criterii obligatorii pentru elaborarea oricărui act normativ, a căror respectare este absolut necesară pentru a asigura



sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Potrivit art.3 alin.(1) din Legea nr.24/2000, normele de tehnică legislativă **sunt obligatorii** inclusiv la elaborarea propunerilor legislative aparținând deputaților sau senatorilor.

Respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care se circumscrie principiului constituțional al securității raporturilor juridice, conferind actelor normative claritatea și previzibilitatea necesară.

În acest context, precizăm că în jurisprundența Curții Constituționale⁶ s-a reținut că "orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat.

În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale⁷. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului.

Pe cale de consecință, o lege îndeplinește condițiile calitative impuse atât de Constituție, cât și de Convenție, numai dacă norma este enunțată cu suficientă precizie pentru a permite celor care trebuie să o aplice să își adapteze conduita în funcție de aceasta.

Din această perspectivă, dispozițiile Legii *pentru completarea Legii nr.393/2004* sunt viciate prin formularea vagă, neclară, a dispozițiilor legale și caracterul confuz și imprecis și, prin urmare, impredictibil al acestora.

Astfel, în tot cuprinsul normelor nu se regăsește nici o referire cu privire la modul de acordare a indemnizației, respectiv o singură dată sau lunar, trimestrial, semestrial, etc.

De asemenea, nu se precizează în ce măsură o persoană care a deținut de-a lungul timpului două sau mai multe din calitățile pentru care se acordă indemnizație poate beneficia de indemnizație pentru fiecare dintre aceste calități. Singura interdicție prevăzută de lege este cea de a cumula indemnizația stabilită în condițiile acestei legi cu o altă "indemnizație pentru limită de vârstă" stabilită prin alte acte normative.

⁶ Decizia nr.189/2006, Decizia nr.903/2010, Decizia nr. 26/2012.

⁷ Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României, paragraful 52, și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza Sissanis împotriva României, paragraful 66.



D. Norma adoptată nu respectă dispozițiile art.6 alin.(1) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, potrivit cărora:

"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."

Sub acest aspect, semnalăm că la art.32² se prevede că "nu beneficiază de indemnizația pentru limită de vârstă prevăzută la art.32¹ persoanele care au fost condamnate definitiv pentru **comiterea, în calitate de primar, viceprimar, președinte și vicepreședinte al consiliului județean**, a unei infracțiuni de corupție prevăzute la Titlul V, Capitolul I din Legea nr.286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare".

Așadar, din interpretarea *per a contrario* a normei rezultă că persoanele care au fost condamnate pentru corupție, în exercitarea altor calități sau funcții publice decât cele 4 enumerate expres, vor putea beneficia de indemnizația prevăzută de lege.

De altfel, persoanele care au comis orice alte infracțiuni, indiferent de momentul comiterii acestora (în timpul exercitării mandatului sau în afara acestuia) și de gravitatea lor (infracțiuni contra vieții, infracțiuni contra patrimoniului, infracțiuni contra securității naționale, infracțiuni de genocid, contra umanității și de război) vor beneficia de indemnizație.

Acordarea indemnizației chiar și în cazurile în care au fost comise infracțiuni (luare sau dare de mită, trafic de influență, săvârșite în afara mandatului de primar, viceprimar, președinte sau vicepreședinte al consiliului județean sau, după caz, alte infracțiuni săvârșite în timpul exercitării mandatului sau în afara acestuia), **este profund imorală** întrucât aceasta nu este o plată rezultată în urma aplicării unei scheme contributive, ceea ce ar conferi persoanei dreptul la plata beneficiului pentru care a contribuit, ci o **gratificare** acordată de stat.

Actuala modalitate de redactare a dispozițiilor legale în discuție poate da naștere la **aplicarea în mod abuziv** prin alegerea "prin rotație" în funcția de viceprimar, președinte sau vicepreședinte al consiliului județean a tuturor consilierilor locali sau județeni, după caz, denaturând în mod vădit scopul urmărit prin adoptarea normei.

Având în vedere că ocuparea funcțiilor sus-menționate se face prin votul consilierilor locali/județeni, din rândul acestora, iar acordarea indemnizației pentru limită de vârstă nu e condiționată și nici proporțională cu perioada efectiv exercitată dintr-un mandat, există riscul ca pe parcursul mandatului



autorităților locale, toți consilierii locali/județeni aleși să ajungă să dețină funcții de natura celor care îi califică pentru obținerea acestui drept și, pe cale de consecință să beneficieze de indemnizație a cărei valoare este determinat luând în calcul un mandat complet.

E. Norma adoptată nu respectă dispozițiile art.25 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, potrivit cărora:

"În cadrul soluțiilor legislative preconizate trebuie să se realizeze o configurare explicită a conceptelor și noțiunilor folosite în noua reglementare, care au un alt înțeles decât cel comun, pentru a se asigura astfel înțelegerea lor corectă și a se evita interpretările greșite".

Se reține astfel din textul actului normativ de completare a Legii nr.393/2004, că legiuitorul utilizează sintagma *"o indemnizație pentru limită de vârstă"*, fără însă a o defini în cuprinsul acestuia, în sensul că nu se precizează natura juridică a acesteia, ceea ce poate duce la interpretări diferite.

Jurisprudența recentă a Curții Constituționale ne oferă un exemplu al modului în care, urmare lipsei de corelare a actelor normative, s-au creat probleme de interpretare a legii, care pot avea consecințe în planul securității juridice. Astfel, pe rolul Curții Constituționale a fost înregistrat un număr semnificativ de cauze având ca obiect excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 298 alin. (2) teza finală din Codul muncii, cauze în care s-a invocat, în esență, o problemă de interpretare a legii, generată de coexistența Legii nr. 168/1999 *privind soluționarea conflictelor de muncă* și a Legii nr. 53/2003 - *Codul muncii*, legea generală în materie, care a intrat însă în vigoare ulterior legii speciale menționate, iar prin dispozițiile art. 298 alin. (2) teza finală a abrogat „orice dispoziție contrară”.

Cum competența instanțelor în materia dreptului muncii este reglementată în mod diferit de cele două acte normative, și cum între aceste acte există raportul lege generală - lege specială, cu incidența principiilor de interpretare specifice acestui raport, în fața instanțelor judecătorești s-a ridicat problema interpretării dispozițiilor art. 298 alin. (2) ultima liniuță din Codul muncii, cu consecințe în planul stabilirii competenței teritoriale a instanțelor judecătorești – fie în baza legii speciale, fie a legii generale (în măsura în care se interpretează că aceasta din urmă a abrogat dispozițiile legii speciale).



III. Criticile aduse legii a cărei neconstituționalitate o sesizăm, în procesul adoptării acesteia.

Cele mai multe dintre aspectele invocate în cadrul acestei sesizări au fost aduse la cunoștința inițiatorilor și a membrilor Camerei Deputaților și Senatului și pe parcursul procesului legislativ, potrivit punctului de vedere nefavorabil al Executivului aprobat în ședința Guvernului din data de 06.04.2016, ce a fost transmis Camerei Deputaților cu adresa Departamentului pentru Relația cu Parlamentul nr.3984/08.04.2016, punct de vedere ce era însoțit de fișa financiară reprezentând potențialul impact al legii.

Primul Ministru al Guvernului României

Dacian Julien Cioloș /

