



PARLAMENTUL ROMÂNIEI

SENAT

Comisia pentru constituționalitate

Nr. LXVIII/283/2021

*Comisia pentru muncă, familie
și protecție socială*

Nr. XXVII/18/2021

RAPORT COMUN

asupra ***Legii pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind
salarizarea personalului plătit din fonduri publice
(L226/2018)***

În temeiul art. 147 alin. (2) din Legea fundamentală, în conformitate cu prevederile art. 152 din Regulamentul Senatului, republicat, cu modificările și completările ulterioare, **Comisia pentru constituționalitate și Comisia pentru muncă, familie și protecție socială**, prin adresa nr. L226/2018 din 04 februarie 2021, au fost sesizate de către Biroul permanent al Senatului, în vederea dezbaterii și elaborării raportului comun *asupra Legii pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr.849 din 25 noiembrie 2020*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 51 din 18 ianuarie 2021.

„Legea pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice”, conține art. I, care cuprinde 11 puncte, și art. II, care modifică, pe lângă art. 33, o serie de dispoziții referitoare la salariul de bază, solda de funcție/salariul de funcție, indemnizația de încadrare, prevăzută în anexele nr. I - Familia ocupațională de funcții bugetare „Învățământ” (majorări salariale cu privire la vicepreședintele de uniune, vicarul administrativ patriarhal, vicarul general, secretarul general, consilierul patriarhal, prim-rabinul,

secretarul Cancelariei patriarhale, consilierul eparhial, secretarul eparhial, inspectorul eparhial, exarh, protopop, preot, diacon, pastor, vestitor, imam, rabin, cantor, oficiantul de cult) și nr. VIII - Familia ocupațională de funcții bugetare „Administrație” (majorare a salariului de bază de 15% pentru funcționarii publici din cadrul aparatului Ministerului Finanțelor Publice, Ministerului Muncii și Protecției Sociale, Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor, Ministerului Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației, Ministerului Fondurilor Europene, Ministerului Sănătății, Ministerului Educației și Cercetării, Casei Naționale de Asigurări de Sănătate și din instituțiile aflate în subordinea, coordonarea sau sub autoritatea acestora, funcționarii publici din cadrul aparatului Ministerului Justiției, aparatului Administrației Prezidențiale, Secretariatului General al Guvernului, precum și funcționarii publici parlamentari din serviciile Parlamentului; majorare a salariului de bază de 15% pentru personalul contractual din cadrul aparatului Ministerului Finanțelor Publice, Ministerului Muncii și Protecției Sociale, Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor, Ministerului Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației, Ministerului Fondurilor Europene, Ministerului Sănătății, Ministerului Educației și Cercetării, Casei Naționale de Asigurări de Sănătate și din instituțiile aflate în subordinea, coordonarea sau sub autoritatea acestora, din cadrul aparatului Ministerului Justiției, din serviciile Parlamentului, din cadrul aparatului Administrației Prezidențiale, Secretariatului General al Guvernului și serviciilor Parlamentului).

De asemenea, legea prevede dispoziții referitoare la plafonarea sumei sporurilor, compensațiilor, adaosurilor, primelor, premiilor și indemnizațiilor, inclusiv cele pentru hrană și vacanță, și la cumulul majorărilor nou-reglementate.

În motivarea obiecției de neconstituționalitate, autorii sesizării susțin că dispozițiile criticate contravin prevederilor constituționale ale art. 61 alin. (2), ale art.111 alin. (1) și ale art. 138 alin. (5) din Constituție.

În ședințele din 10 martie și 14 aprilie 2021, Comisia pentru constituționalitate și Comisia pentru muncă, familie și protecție socială **au hotărât**, cu unanimitatea voturilor membrilor prezenți, **să adopte un raport de respingere a legii trimise la promulgare.**

Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 849 din 25 noiembrie 2020, constată că, din derularea procedurii legislative vizând Legea pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, rezultă că în Camera decizională, după parcurgerea procedurii de avizare, prin intermediul unor amendamente propuse de membrii Comisiei pentru muncă și protecție socială, sesizate în fond, și însușite de plenul Camerei Deputaților cu ocazia dezbaterii propunerii legislative, au fost introduse dispoziții noi privind creșteri salariale pentru mai multe categorii profesionale.

Așa cum a statuat Curtea Constituțională prin Decizia nr.710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.358 din 28 mai 2009, „potrivit art.61 din Constituția României, Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării, iar structura sa este bicamerală, fiind alcătuit din Camera Deputaților și Senat. Principiul bicameralismului, astfel consacrat, se reflectă însă nu numai în dualismul instituțional în cadrul Parlamentului, ci și în cel funcțional, deoarece art.75 din Legea fundamentală stabilește competențe de legiferare potrivit cărora fiecare dintre cele două Camere are, în cazurile expres definite, fie calitatea de primă Cameră sesizată, fie de Cameră decizională.

De asemenea, dezbaterile parlamentare a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului. Astfel încât, **modificările și completările pe care Camera decizională le aduce asupra proiectului de lege sau propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră.** Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze în mod exclusiv, ceea ce contravine principiului bicameralismului (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.336 din 30 aprilie 2008).

Stabilind limitele principiului bicameralismului, prin Decizia nr.1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.53 din 23 ianuarie 2012, Curtea a observat că aplicarea acestui principiu nu poate avea ca efect „deturnarea rolului de Cameră de reflecție a primei Camere sesizate [...] în sensul că aceasta ar fi Camera care ar fixa în mod definitiv conținutul proiectului sau propunerii legislative (și, practic, conținutul normativ al viitoarei legi), ceea ce are drept consecință faptul că cea

de-a doua Cameră, Camera decizională, nu va avea posibilitatea să modifice ori să completeze legea adoptată de Camera de reflecție, ci doar posibilitatea de a o aproba sau de a o respinge”. Sub aceste aspecte, ”este de netăgăduit că **principiul bicameralismului presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima prin vot poziția cu privire la adoptarea legilor; prin urmare, lipsirea Camerei decizionale de competența sa de a modifica sau completa legea astfel cum a fost adoptată de Camera de reflecție, deci de a contribui la procesul de elaborare a legilor, ar echivala cu limitarea rolului său constituțional și cu acordarea unui rol preponderent Camerei de reflecție în raport cu cea decizională în procesul de elaborare a legilor.** Într-o asemenea situație, Camera de reflecție ar elimina posibilitatea Camerei decizionale de a conlucra la elaborarea actelor normative, aceasta din urmă putându-și doar exprima prin vot poziția cu privire la propunerea sau proiectul de lege deja adoptat de Camera de reflecție, ceea ce este de neconceput”.

În consecință, Curtea a reținut că art. 75 alin. (3) din Constituție, atunci când folosește sintagma „decide definitiv” cu privire la Camera decizională, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca **proiectul sau propunerea legislativă adoptată de prima Cameră sesizată să fie dezbătută în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări.** Însă, în acest caz, **Camera decizională nu poate modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator** (Decizia nr.624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.937 din 22 noiembrie 2016).

Pe cale jurisprudențială (Decizia nr.710 din 6 mai 2009, Decizia nr.413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010, sau Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 905 din 20 decembrie 2011), Curtea a stabilit **două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care prin procedura legislativă se încalcă principiul bicameralismului:** pe de o parte, **existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și,** pe de altă parte, **existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului.** Întrunirea cumulativă a celor două criterii este de natură a afecta principiul constituțional care guvernează activitatea de

legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ.

Membrii celor două comisii, pe parcursul mai multor ședințe, reexaminând legea trimisă la promulgare în raport cu considerentele expuse în decizia menționată, au reținut următoarele:

- legea, în redactarea pe care a adoptat-o Camera Deputaților, se îndepărtează în mod substanțial atât de textul adoptat în Senat, cât și de obiectivele urmărite de inițiativa legislativă. Prin modificările aduse, Camera Deputaților reglementează cu privire la dispoziții care nu au fost niciodată și în nicio formă puse în dezbateră Senatului, ca prima Cameră sesizată. Curtea observă că aceste modificări sunt semnificative, de substanță, vizând majorări salariale pentru mai multe categorii profesionale. Legea adoptată de Camera Deputaților modifică obiectul de reglementare al legii și schimbă configurația actului normativ;
- Curtea constată că legea a fost adoptată de Camera Deputaților cu încălcarea principiului bicameralismului, întrucât, pe de o parte, relevă existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, se abate de la obiectivul urmărit de inițiatorii propunerii legislative și respectat de prima Cameră sesizată. Așadar, Curtea constată că Parlamentul nu a respectat procedura constituțională și regulamentară de adoptare a Legii pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, fapt ce **determină neconstituționalitatea acesteia, în integralitatea sa, prin raportare la dispozițiile art.61 alin.(2) din Legea fundamentală;**
- examinând criticile de neconstituționalitate extrinsecă formulate prin raportare la dispozițiile constituționale cuprinse în art. 111 alin. (1) și art. 138 alin. (5), Curtea constată că, **potrivit dispozițiilor 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”, iar art.138 alin.(5) prevede expres că „Nicio cheltuială bugetară nu poate fi**

aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”. Astfel, în conformitate cu dispozițiile art.111 alin.(1) prima teză din Constituție, „Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera 7 Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora”;

- astfel cum a precizat Curtea prin Decizia nr. 58 din 12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 205 din 13 martie 2020, dând expresie prevederilor constituționale ale art. 111, Regulamentul Camerei Deputaților, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 481 din 28 iunie 2016, stabilește, în art. 92 alin. (6) că, *„Dacă în cursul dezbaterii, în comisia sesizată în fond apar amendamente care impun modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat, președintele comisiei va solicita în mod obligatoriu o informare din partea Guvernului, în condițiile art.111 din Constituția României, republicată, într-un termen care să se încadreze în termenul de predare a raportului”;*
- întrucât cheltuielile preconizate prin textele de lege criticate grevează asupra bugetului de stat, adoptarea lor ar fi fost posibilă doar după solicitarea informării Parlamentului de către Guvern și după stabilirea sursei de finanțare în condițiile Legii fundamentale;
- Camera decizională a decis asupra majorării unor cheltuieli bugetare întemeindu-se pe o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv;
- Curtea admite obiecția de neconstituționalitate formulată de un număr de 70 de deputați aparținând grupului parlamentar al Partidului Național Liberal și constată că Legea pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice este **neconstituțională, în ansamblul său.**

În conformitate cu prevederile alin. (4) al art. 147 din Constituție, deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor, de la data publicării lor în Monitorul Oficial al României.

În consecință, **Comisia pentru constituționalitate și Comisia pentru muncă, familie și protecție socială** supun spre dezbateră și adoptare, plenului Senatului, **raportul de respingere a Legii pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice.**

În raport cu obiectul de reglementare, legea face parte din categoria legilor **ordinare** și urmează a fi adoptată în conformitate cu prevederile art. 76 alin. (2) din Constituție.

Potrivit prevederilor art. 75 din Constituția României, republicată, și ale art. 92 alin. (7) pct. 1 din Regulamentul Senatului, republicat, cu modificările și completările ulterioare, **Senatul este primă Cameră sesizată.**

Președinte,

Senator Ion-Cristinel RUJAN

Președinte,

Senator Ștefan PĂLĂRIE

Secretar,

Senator Cristian-Augustin NICULESCU-ȚĂGĂRLAȘ

Secretar,

Senator Sorin VLAȘIN