



**AVIZ**  
**referitor la propunerea legislativă pentru completarea Legii  
nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali**

Analizând propunerea legislativă pentru completarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, transmisă de Secretarul General al Camerei Deputaților cu adresa nr.Plx88 din 12.03.2018 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D214/13.03.2018,

**CONSILIUL LEGISLATIV**

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

**Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:**

1. Propunerea legislativă are ca obiect completarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, cu modificările și completările ulterioare, în sensul instituirii unei indemnizații pentru limită de vârstă, pentru anumite categorii de aleși locali, „care îndeplinesc condițiile vârstei standard de pensionare” sau „ale vârstei standard reduse”.

Propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente dispozițiile art.73 alin.(3) lit.o) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea prevederilor art.75 alin.(1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Camera Deputaților.

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

2. Semnalăm că o propunere legislativă similară a fost avizată negativ de către Consiliul Legislativ, cu nr.983 din 18 septembrie 2015, legea adoptată fiind ulterior supusă controlului de constituționalitate.

Prin deciziile nr.22 din 20 ianuarie 2016 și nr.581 din 20 iulie 2016, Curtea Constituțională a declarat neconstituționalitatea în ansamblu a respectivei legi.

3. Subliniem că, în Expunerea de motive a prezentei propuneri, se afirmă faptul că au fost avute „în vedere criticile formulate de Curtea Constituțională”, cu ocazia pronunțării Deciziei nr.581 din 20 iulie 2016 și au fost asumate „toate observațiile formulate în această decizie”.

Cu toate acestea, ca urmare a analizării prezentei propuneri, se constată că soluțiile normative sunt similare celor criticate de Curtea Constituțională, referitoare la neprecizarea naturii juridice a indemnizației pentru limită de vârstă și neacordarea acestei indemnizații pentru întreaga subcategorie a aleșilor locali. În plus, în opinia Curții, sursa de finanțare a cheltuielii bugetare angajate a devenit incertă prin necorelarea actelor normative de același nivel.

În acest sens, precizăm că la pct.71 din Decizia Curții Constituționale nr.581 din 20 iulie 2016 se statuează că: „Având în vedere cele anterior menționate, Curtea constată că prin nereglementarea modului de calcul a mandatelor cu tipologie diferită, **a neprecizării naturii juridice a indemnizației pentru limită de vârstă** coroborată cu deplasarea implicită a acesteia spre o pensie de serviciu, precum și **neacordarea indemnizației pentru limită de vârstă pentru întreaga subcategorie a aleșilor locali**, Parlamentul nu a respectat Decizia Curții Constituționale nr.22 din 20 ianuarie 2016, mai exact paragrafele 40, 41, 50, 51, 52 și 61, paragrafe care conțin considerente esențiale ce au fundamentat soluția de admitere din decizia anterior menționată. De asemenea, Curtea constată că, **prin necorelarea actelor normative de același nivel — legi —, sursa de finanțare a cheltuielii bugetare angajate a devenit incertă, nefiind una reală, din moment ce sistemul de venituri la bugetul local nu este apt să susțină plata din aceste bugete a indemnizației pentru limită de vârstă.** În consecință, și cu privire la acest din urmă aspect, Curtea constată că Parlamentul nu a respectat Decizia Curții Constituționale nr.22 din 20 ianuarie 2016, în privința exigențelor constituționale prevăzute în paragrafele 55, 58 și 61, paragrafe care conțin considerente esențiale ce au fundamentat soluția de admitere din decizia anterior menționată”.

4. Semnalăm că prin textul preconizat pentru **art.32<sup>1</sup> alin.(1)** se prevede acordarea **unei indemnizații pentru limită de vârstă**, fără ca această noțiune să fie definită în cadrul propunerii sau prin trimitere la alt act normativ ori să i se stabilească natura juridică.

Referitor la acest aspect, rămân în continuare aplicabile considerentele de la pct.53 din Decizia nr.581 din 20 iulie 2016, unde

Curtea a constatat că „nu a fost definită, în mod clar și precis, **natura juridică a indemnizației** pentru limită de vârstă. Cu privire la această indemnizație, Curtea a reținut că „**noțiunea folosită nu se integrează, din punct de vedere conceptual, în sistemul normativ, drept 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)” (Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2016, paragraful 41)”.**

5. În privința **sferei de aplicare** a prezentei propuneri, în considerarea pct.61 din Decizia Curții Constituționale nr.581 din 20 iulie 2016, semnalăm că nu sunt respectate exigențele constituționale derivate din principiul egalității în drepturi, prevăzut la art.16 alin.(1) din Legea fundamentală.

În acest sens, Curtea a statuat că, 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. (...) 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. În consecință, în măsura în care opțiunea legiuitorului a fost aceea de a acorda astfel de indemnizații în considerarea exercitării unui mandat de ales local, Curtea reține că acesta nu are îndrituirea constituțională să stabilească o inegalitate de tratament juridic în cadrul aceleiași subcategorii, în speță, cea a aleșilor locali, pe alte criterii decât cel al alegerii. Procedând în sens contrar, legiuitorul a încălcat art.16 alin.(1) din Constituție privind egalitatea în drepturi”.

În cazul prezentei propuneri, sub aspectul analizat, rămân aplicabile considerentele de la pct.62 din Decizia nr.581 din 20 iulie 2016, iar dacă: **legiuitorul optează „pentru acordarea unei prestații sub forma indemnizației, acesta”** trebuie „să o acorde întregii subcategorii a aleșilor locali, nu numai unei părți a acesteia,

respectiv primarilor, viceprimarilor, președinților și vicepreședinților consiliilor județene”. Se observă că legiuitorul nu a respectat această exigență stabilită prin Deciziile nr.22 din 20 ianuarie 2016 și nr.581 din 20 iulie 2016 și a menținut *expressis verbis* în cuprinsul prezentei propuneri soluția legislativă constatată anterior ca fiind neconstituțională.

6. Sub aspectul sursei de finanțare a cheltuielii bugetare angajate, stabilită în textul preconizat pentru art.32<sup>1</sup> alin.(6) din prezenta propunere ca fiind bugetele locale, se constată că aceasta nu este una reală, ci, ca și în cazul legii menționate supra declarate neconstituționale, este una „incertă, din moment ce sistemul de venituri la bugetul local nu este apt să susțină plata din aceste bugete a indemnizației pentru limită de vârstă” (pct.71 din Decizia Curții Constituționale nr.581 din 20 iulie 2016).

Pornind de la statuările anterioare ale Curții Constituționale, apreciem că indemnizația pentru limită de vârstă preconizată prin prezenta propunere constituie o cheltuială deghizată din bugetul de stat, având o sursă de finanțare incertă, deoarece deși se propune ca cheltuiala rezultată să se suporte din bugetul local, aceasta va fi suportată tot din bugetul de stat, deoarece bugetul local va trebui alimentat în mod corespunzător.

Prin urmare, și în acest caz, sunt aplicabile considerentele de la pct.68-70 din decizia menționată la paragraful precedent, considerente pe care le reproducem în cele ce urmează:

„68. În continuare, Curtea urmează să analizeze cea de-a doua exigență rezultată din jurisprudența sa, și anume **dacă sursa de finanțare indicată este în mod real aptă să acopere cheltuiala în condițiile legii bugetare anuale.**

69. Cu privire la acest aspect, **Curtea reține că veniturile bugetelor locale se constituie, potrivit art.5 alin.(1) din Legea nr.273/2006, din venituri proprii, formate din: impozite, taxe, contribuții, alte vărsăminte, alte venituri și cote defalcate din impozitul pe venit; sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat; subvenții primite de la bugetul de stat și de la alte bugete; donații și sponsorizări; și sume primite de la Uniunea Europeană și/sau alți donatori în contul plăților efectuate și prefinanțări.** **cheltuiala bugetară concretizată în indemnizația pentru limită de vârstă se suportă din bugetele locale, însă această reglementare legală nu este una reală, întrucât, astfel cum arată Guvernul în punctul său de vedere asupra legii, în mod constant, sistemul de venituri al bugetelor local s-a dovedit incapabil să susțină cheltuielile deja**

**existente ale bugetelor locale**, ceea ce a determinat acordarea de sume defalcate din T.V.A. pentru echilibrarea acestora, potrivit art.33 alin.(1) din Legea nr.273/2006, care prevede că „pentru finanțarea cheltuielilor publice prevăzute la art.6 (cele generate de descentralizarea unor activități — sn.), precum și pentru echilibrarea bugetelor locale ale unităților administrativ-teritoriale, prin legea bugetului de stat se aprobă sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, cu destinație specială și, respectiv, pentru echilibrarea bugetelor locale”. **Acest lucru atestă faptul că veniturile bugetelor locale, stabilite conform art.26 alin.(10) și anexei nr.1 la Legea nr.273/2006, prin natura și dimensiunea lor nu pot acoperi cheltuielile locale deja existente. Prin urmare, în ipoteza în care se stabilesc noi cheltuieli care grevează bugetul local trebuie identificate sursele de finanțare ale acestora pentru că în caz contrar este evident că aceste cheltuieli vor fi suportate tot din prelevările de la bugetul de stat și s-ar ajunge în aceeași situație din care s-a pornit *ab initio* în decembrie 2015, când „sursa de finanțare” a fost stabilită ca fiind „bugetul de stat”. În prezent, se arată că cheltuiala rezultată se suportă din bugetul local, însă, în realitate, ea se suportă tot din bugetul de stat, bugetul local trebuind alimentat în mod corespunzător. Dacă se dorește ca această cheltuială să fie suportată de bugetul local, este evident că trebuia, în mod implicit, modificată și Legea nr.273/2006 pentru ca aceasta să prevadă și alte surse de venit, cele reglementate normativ nefiind în măsură să acopere, în mod real, noua cheltuială.** Prin urmare, fără a se pronunța asupra caracterului suficient a resurselor financiare, Curtea reține că pentru a putea fi suportată această nouă cheltuială era nevoie de o regândire a întregului sistem de venituri care se includ/se fac venit în/la bugetele locale. De asemenea, cheltuiala pe care o implică această indemnizație pentru limită de vârstă, în condițiile în care cheltuielile bugetelor locale, în temeiul art.26 alin.(3) din Legea nr.273/2006, au o destinație precisă și limitată, trebuia reglementată normativ în mod distinct în anexa nr.2 la lege; această cheltuială nu ține de fondul de salarii pentru a fi incident art.26 alin.(4) din Legea nr.273/2006, potrivit căruia: „Numărul de personal, permanent și temporar, precum și fondul salariilor de bază se aprobă distinct, prin anexa la bugetul fiecărei instituții publice. Numărul de salariați aprobat fiecărei instituții publice nu poate fi depășit”, ci este una nouă, neavută în vedere din punct de vedere normativ până în momentul de față.

70. Astfel, din punct de vedere normativ, legea adoptată trebuia corelată cu Legea nr.273/2006, fiind necesară o regândire și o modificare corespunzătoare a acesteia din urmă atât pe latura de

venituri, cât și pe cea de cheltuieli. În lipsa corelării anterior menționate, Curtea nu poate decât să constate că indemnizația pentru limită de vârstă este o cheltuială deghizată din bugetul de stat, iar sursa sa de finanțare este din nou incertă”.

7. În final, semnalăm că formularea unei noi propuneri legislative care prezintă aceleași vicii de neconstituționalitate cu cele constatate prin decizii anterioare ale Curții, este de natură să încalce prevederile art.147 alin.(4) din Legea fundamentală și principiul constituțional general al comportamentului loial. În acest sens, aducem ca argument pct.50 din Decizia nr.581 din 20 iulie 2016, unde s-a statuat că: „... în jurisprudența sa, Curtea a subliniat **importanța principiului constituțional general al comportamentului loial** și a stabilit că revine, în principal, autorităților publice sarcina de a-l aplica și respecta în raport cu valorile și principiile Constituției, inclusiv față de principiul consacrat de art. 147 alin. (4) din Constituție referitor la caracterul general obligatoriu al deciziilor instanței constituționale ... Prin încălcarea efectelor erga omnes ale deciziei de constatare a neconstituționalității, legiuitorul procedează într-un mod contrar comportamentului constituțional loial de care acesta trebuie să dea dovadă față de instanța constituțională și față de jurisprudența acesteia. Întrucât respectarea jurisprudenței Curții Constituționale constituie una dintre valorile care caracterizează statul de drept, obligațiile constituționale care rezultă din jurisprudența instanței constituționale circumscriu cadrul activității legislative viitoare; or, prin adoptarea unei soluții legislative similare cu cea constatată, în precedent, ca fiind contrară dispozițiilor Constituției, legiuitorul acționează ultra vires, încălcându-și obligația constituțională rezultată din art.147 alin.(4) ...”.

8. Având în vedere cele de mai sus, prezenta propunere legislativă nu poate fi promovată în forma supusă analizei Consiliului Legislativ, fără a fi susceptibilă de încălcarea prevederilor constituționale.



dr. Dragoș ȘTEFĂSCU

București

Nr. 280/22.04.2018

*Lege privind Statutul aleșilor locali*

Notă: (v. Decizia Î.C.C.J. nr. 16/2008 - M. Of. nr. 837/12 dec. 2008 (art. 36);

- 1 promulgată prin D. nr. 738/2004 M. Of. nr. 912/7 oct. 2004  
Decret pentru promulgarea Legii privind Statutul aleșilor locali
- 2 modificări prin L. nr. 216/2005 M. Of. nr. 590/7 iul. 2005 *modifică art. 18 alin. (2), art. 34 alin. (3) și (5); abrogă art. 34 alin. (4)*  
Lege pentru modificarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali
- 3 modificări prin L. nr. 249/2006 M. Of. nr. 554/27 iun. 2006 *modifică art. 3 alin. (2), art. 9 alin. (4), art. 28 alin. (2); introduce art. 6\_1, lit. h\_1) la art. 9 alin. (2), alin. (2\_1) la art. 9, lit. g\_1) la art. 15 alin. (2), alin. (2)-(4) la art. 41*  
Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali
- D.C.C. nr. 61/2007 - M. Of. nr.116/15 feb. 2007 ( prevederile art.II alin. (1) și (3) sunt neconstituționale)
- 4 modificări prin L. nr. 286/2006 M. Of. nr. 621/18 iul. 2006 *abrogă art.15 alin.(2) lit.d), art.18 alin.(2) teza II*  
Lege pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001
- Notă: Denumirea aparat propriu de specialitate se înlocuiește, în cuprinsul tuturor actelor normative în vigoare, cu denumirea aparat de specialitate. Denumirea aparat propriu de specialitate al consiliului local se înlocuiește, în cuprinsul tuturor actelor normative în vigoare, cu denumirea aparat de specialitate al primarului. Denumirea servicii descentralizate ale ministerelor se înlocuiește, în cuprinsul tuturor actelor normative în vigoare, cu denumirea servicii publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale
- 5 modificări prin D.C.C. nr. 61/2007 M. Of. nr. 116/15 feb. 2007 *suspendă pe o perioadă de 45 de zile disp. art. II alin.(1) și (3) din L. nr. 249/2006 (termenul se împlinește la 2 aprilie 2007) după care operează prevederile art.147 alin.(1) din Constituție*  
Decizia nr. 61 din 18 ianuarie 2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. II alin. (1) și (3) din Legea nr. 249/2006 pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali
- 6 modificări prin L. nr. 144/2007 M. Of. nr. 359/25 mai 2007 *abrogă art.54 alin. (1)*  
Lege privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate
- 7 modificări prin L. nr. 35/2008 M. Of. nr. 196/13 mar. 2008 *modifică art. 2 alin. (2) și (3), art. 13, art. 18 alin. (1), (3) și (4)*  
Lege pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali
- 8 modificări prin L. nr. 58/2009 M. Of. nr. 227/7 apr. 2009 *modifică art. 15 alin. (1) și (2) partea introductivă*  
Lege pentru modificarea art. 15 din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali
- 9 modificări prin L. nr. 187/2012 M. Of. nr. 757/12 nov. 2012 *la data de 1 februarie 2014, modifică art. 23 alin. (1); abrogă art. 84*  
Lege pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal

Decizia Î.C.C.J. nr. 4/2014 - M. Of. nr. 434/13 iun. 2014

- 10 modificări prin L. nr. 115/2015 M. Of. nr. 349/20 mai 2015 *modifică art. 2 alin. (2) și (3), art. 12 alin. (1), art. 13, art. 18 alin. (1), (3) și (4); introduce alin. (3) la art. 12*
- Lege pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali
- 11 completat prin L. nr. 32/2017 M. Of. nr. 214/29 mar. 2017 *introduce alin. (4) la art. 77.*
- Lege pentru modificarea art. 46 alin. (1) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru completarea art. 77 din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali
- 12 modificări prin L. nr. 140/2017 M. Of. nr. 461/20 iun. 2017 *modifică art. 55*
- Lege pentru modificarea art. 128 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001 și pentru modificarea art. 55 din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali