



MINISTERUL PENTRU RELAȚIA CU PARLAMENTUL

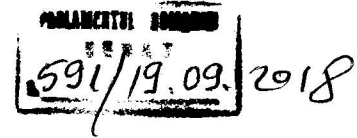


ROMÂNIA

18 SEP. 2018

Nr. 10991/

**Către: Doamna Izabela CHENCIAN,
Secretarul general al Senatului**



Ref. la: punctul de vedere al Guvernului aprobat în ședința Guvernului din data de 13 septembrie 2018

Stimată doamnă secretar general,

Vă transmitem, alăturat, în copie, **punctul de vedere al Guvernului** referitor la *propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali (Plx. 88/2018)*.

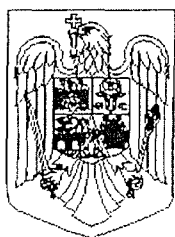
Asigurându-vă de toată disponibilitatea noastră,

Cu aleasă considerație,

Viorel ILIE



MINISTRU



GVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

1249
1109 2018

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali*, inițiată de domnul deputat PNL Corneliu Olar și un grup de parlamentari PSD, PNL, PMP, UDMR (**Plx. 88/2018**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare completarea *Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, cu modificările și completările ulterioare*, cu două noi articole, **art. 32¹** și **art. 32²**, cu scopul instituirii, începând cu data de 1 ianuarie 2019, a unei indemnizații pentru limită de vârstă pentru primarii, viceprimarii, președinții și vicepreședinții consiliilor județene care îndeplinesc următoarele condiții:

- vârsta standard de pensionare prevăzută de *Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare*, cea standard redusă în conformitate cu aceeași lege sau a legilor speciale;

- cel puțin un mandat complet exercitat;

- să nu fi fost condamnat definitiv pentru comiterea, în calitate de primar, viceprimar, președinte sau vicepreședinte al consiliului județean, a unei infracțiuni de corupție prevăzute de art. 289-291 din *Legea nr.286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare*, și cele ale art. 254-257 din *Legea nr. 15/1968 privind adoptarea Codului penal al României*.

II. Observații

1. Cuantumul indemnizației ar urma să se suporte din bugetele locale ale unităților administrativ-teritoriale și să se plătească de către acestea.

În ceea ce privește aleșii locali (primari, viceprimari, președinți și vicepreședinți ai consiliilor județene), aceștia sunt asigurați obligatoriu ai sistemului public de pensii, fiind prevăzuți ca atare la art. 6 alin. (1) pct. II din *Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare*.

Potrivit unuia dintre principiile în baza căruia se organizează și funcționează sistemul public de pensii, și anume acela al legalității, tuturor participanților la sistemul public de pensii, contribuabili și beneficiari, li se asigură un tratament nediscriminatoriu, între persoane aflate în aceeași situație juridică, în ceea ce privește drepturile și obligațiile prevăzute de lege. Ori, în acest context, acordarea indemnizației pentru limită de vârstă pentru aleșii locali ar produce diferență de tratament față de ceilalți asigurați ai sistemului public de pensii.

Principiul egalității în drepturi presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite. De asemenea, situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere, în esență, pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional, fapt ce nu se evidențiază în acest caz.

Instituirea unui tratament juridic diferit, sub aspectul acordării drepturilor izvorâte din calitatea de asigurat al sistemului public de pensii, respectiv de contribuabil la bugetul asigurărilor sociale de stat aleșilor locali nu se justifică.

Pe de altă parte, nu este precizat efortul financiar estimat pentru acordarea drepturilor preconizate, așa cum prevăd dispozițiile art. 138 alin.(5) din *Constituția României, republicată*, potrivit căroră „*Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare*”.

De asemenea, potrivit dispozițiilor *Hotărârii Guvernului nr.118/2012 privind aprobarea Statutului Casei Naționale de Pensii Publice, cu modificările ulterioare*, care, prin casele teritoriale de pensii, are ca atribuții numai stabilirea și plata drepturilor de pensie, precum și a celor prevăzute de legile cu caracter special.

Menționăm, totodată, că asupra unor propuneri legislative asemănătoare, Curtea Constituțională a admis excepțiile de neconstituționalitate ridicate cu privire la instituirea unei asemenea prestații, ultima dintre acestea fiind *Decizia nr. 581/2016 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru completarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali*.

2. Obiectul de reglementare propus a mai format obiectul controlului de constituționalitate, Curtea, prin *Decizia nr. 22/2016 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru completarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali*, constatând neconstituționalitatea legii în ansamblul său.

Într-o situație similară, și anume atunci când instanța constituțională, într-un control a priori de constituționalitate a constatat neconstituționalitatea unei legi în ansamblul său și, ulterior, Parlamentul, în cadrul procesului de reexaminare a legii, a adoptat-o din nou cu modificări și completări, Curtea, prin *Decizia nr. 308/2012 referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 lit. g) din Legea lustrajului privind limitarea temporară a accesului la unele funcții și demnități publice pentru persoanele care au făcut parte din structurile de putere și din aparatul represiv al regimului comunist în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989*, a statuat că „*Potrivit dispozițiilor art. 147 alin.(4) din Constituție, deciziile pronunțate de Curtea Constituțională sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor, având aceleași*

efecte pentru toate autoritățile publice și toate subiectele individuale de drept. Decizia prin care Curtea Constituțională, în exercitarea controlului abstract, a priori, admite sesizarea de neconstituționalitate este obligatorie și produce efecte erga omnes”.

În jurisprudența sa, spre exemplu, *Decizia Plenului Curții Constituționale nr. 1/1995 privind obligativitatea deciziilor sale pronunțate în cadrul controlului de constituționalitate*, Curtea a reținut că efectul obligatoriu al actelor jurisdicționale, deci și al deciziilor Curții Constituționale, se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acestea. Soluția este aceeași și pentru efectul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale.

În jurisprudența sa¹, Curtea a statuat că *„adoptarea de către legiuitor a unor norme contrare celor hotărâte într-o decizie a Curții Constituționale, prin care se tinde la păstrarea soluțiilor legislative afectate de vicii de neconstituționalitate, încalcă Legea fundamentală. Or, într-un stat de drept, astfel cum este proclamată România în art. 1 alin. (3) din Constituție, autoritățile publice nu se bucură de nicio autonomie în raport cu dreptul, Constituția stabilind în art. 16 alin. (2) că nimeni nu este mai presus de lege, iar în art. 1 alin. (5) că respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”.*

Se observă că propunerea legislativă conservă noțiunea de *„indemnizație 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 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”* (Decizia nr.22/2016).

De asemenea, se observă că se conservă și soluția incertă a modului de calcul al indemnizației, respectiv vârsta persoanei la care aceasta devine îndreptățită la încasarea ei, faptul că stagiile contributive realizate ca urmare a mandatului electiv nu se iau în considerare pentru pensia

¹ *Decizia nr. 1018/2010 asupra obiecției de neconstituționalitate a Legii privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, Decizia nr. 195/2013, Decizia nr. 463/2014, Decizia nr. 895/2015.*

contributivă, precum și faptul că finanțarea sa se realizează asemenea suplimentului acordat de stat la pensia de serviciu (dintr-un alt buget decât cel al asigurărilor sociale de stat), elemente care califică indemnizația pentru limită de vârstă drept o pensie de serviciu deghizată. Or, Curtea a statuat că „*pensiile de serviciu se acordă unor categorii socioprofesionale supuse unui statut special, respectiv persoanelor care în virtutea profesiei, meseriei, ocupației sau calificării își formează o carieră profesională în acel domeniu de activitate și sunt nevoite să se supună unor exigențe inerente carierei profesionale asumate atât pe plan profesional, cât și personal*” (Decizia nr.22/2016).

3. Prin prisma exigențelor art. 16 alin. (1) din *Constituția României, republicată*, se observă că inițiativa legislativă nu respectă exigențele constituționale derivate din *principiul egalității în drepturi*, astfel cum acestea au fost reținute la paragrafele 51 și 52 ale *Deciziei nr. 22/2016* și invocate, de asemenea,, în *Decizia nr. 581/2016*.

Astfel, „*în cele două paragrafe ale deciziei care au fundamentat soluția de neconstituționalitate prin prisma principiului egalității în drepturi, a subliniat că reglementarea indemnizațiilor care nu intră în sfera art. 47 alin. (2) din Constituție, așadar, al dreptului la pensie, ține de opțiunea legiuitorului, iar în privința categoriei persoanelor alese de corpul electoral, respectiv Președintele României, parlamentari și aleși locali, legiuitorul are "competența, în temeiul art. 61 alin. (1) din Constituție, de a le reglementa numai în privința uneia sau alteia dintre cele trei subcategorii enumerate (Președintele României, deputați și senatori, aleși locali - sn.). 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. (...) 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".

„Așadar, dacă legiuitorul opta pentru acordarea unei prestații sub forma indemnizației, acesta trebuia să o acorde întregii subcategorii a aleșilor locali, nu numai unei părți a acesteia, respectiv primarilor, viceprimarilor, președinților și vicepreședinților consiliilor județene. Or, în speță, legiuitorul a ignorat această exigență stabilită prin Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2016, menținând *expressis verbis* în corpul legii soluția legislativă constatată în precedent ca fiind neconstituțională”.

4. Cu privire la sursa de finanțare, prevăzută la **art. 32¹ alin. (6)**, observăm că se menține soluția finanțării de la bugetele locale. Curtea a reținut, în Decizia nr. 581/2016, 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. Legea contestată indică faptul că 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.

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.

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”.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,



Viorica DĂNCILĂ

PRIM-MINISTRU

Domnului deputat **Liviu Nicolae DRAGNEA**

Președintele Camerei Deputaților