

R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

Palatul Parlamentului

Calea 13 Septembrie nr. 2, Intrarea B1, Sectorul 5, 76112 București 40, România

Telefon: (+40-21) 313-2531 Fax: (+40-21) 312-5480

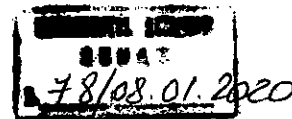
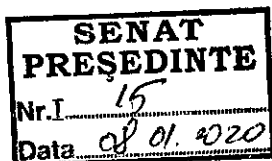
Internet : <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.12 A/2020

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ
NR. 32 / 08 JAN 2020

Domnului TEODOR MELEȘCANU

PREȘEDINTELE SENATULUI



278/2019

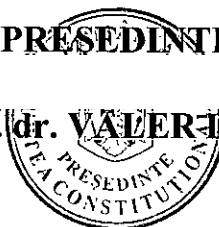
În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă comunicăm, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Guvernul României referitoare la neconstituționalitatea prevederilor Legii pentru completarea art.38 alin.(3) din Legea-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 30 ianuarie 2020, ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 12 februarie 2020 (inclusiv, în format electronic la adresa de mail ccr-pdv@ccr.ro).

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

PREȘEDINTE.

Prof. univ. dr. VALER DORNEANU



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dos. nr. 12 A / 2020



CABINET PRIM MINISTRU	
INTRARE	Nr. 5/44
IESIRE	
Data 04.01.2020	

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 27 / 07 JAN 2020

Prim-ministru

Nr.

Domnului Președinte al Curții Constituționale a României

Prof. univ. dr. Valer Dorneanu

În temeiul art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, Guvernul României formulează prezenta

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

asupra

Propunerii legislative pentru completarea articolului 38 alineatul (3) din Legea-cadru nr.153 din 28 iunie 2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, Pl-x nr.176/2019

Legea pentru completarea articolului 38 alineatul (3) din Legea-cadru nr.153 din 28 iunie 2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice a fost transmisă de Parlament spre promulgare Președintelui României în data de 21 decembrie 2019. Prin modul în care a fost adoptată, precum și prin conținutul normativ, legea criticată contravine unor norme și principii constituționale, pentru motivele prezentate în cele ce urmează.

I. Încălcarea prevederilor art.61 alin.(2) și ale art.75 alin.(1) din Constituție

Astfel, potrivit art. 61 alin.(2) din Constituție: „Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și Senat”, iar potrivit art.75 alin.(1) din Constituție: „Se supun spre dezbatere și adoptare Camerei Deputaților, ca primă Cameră sesizată, proiectele de legi și propunerile legislative pentru ratificarea tratatelor sau a altor acorduri internaționale și a măsurilor legislative ce rezultă din aplicarea acestor tratate sau acorduri, precum și proiectele legilor organice prevăzute la articolul 31 alineatul (5), articolul 40 alineatul (3), articolul 55 alineatul (2), articolul 58 alineatul (3), articolul 73 alineatul (3) literele e), k), l), n), o), articolul 79 alineatul (2), articolul 102 alineatul (3), articolul 105 alineatul (2), articolul 117 alineatul (3), articolul 118 alineatele (2) și (3), articolul 120 alineatul (2), articolul 126 alineatele (4) și (5) și articolul 142 alineatul (5). Celelalte proiecte de legi sau propuneri legislative se supun dezbaterii și adoptării, ca primă Cameră sesizată, Senatului..”

Legea pentru completarea articolului 38 alineatul (3) din Legea-cadru nr.153 din 28 iunie 2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice a fost adoptată cu nesocotirea prevederilor art.61 și ale art.75 din Constituție, fiind încălcată competența primei Camere sesizate, Senatul, care nu a dezbătut textul. În forma adoptată, legea dedusă controlului de constituționalitate nesocotește și principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de o singură Cameră, legea fiind, cu aportul specific al fiecărei Camere, operă întregului Parlament.

Potrivit expunerii de motive a legii criticate, acest act normativ viza completarea art.38 alin (3) din Legea-cadru nr.153 din 28 iunie 2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, în sensul acordării unei majorări salariale de 20% începând cu 1 februarie 2019, personalului din cadrul Inspectoratului de Stat pentru Controlul în Transporturi Rutiere- I.S.C.T.R.

În data de 20 martie 2019, legea a fost respinsă de Senat. În urma parcurgerii procedurii parlamentare din Camera Deputaților, prin raportul Comisiei de muncă și protecție socială, au fost admise 3 amendamente, iar atât din punct de vedere formal, cât și al conținutului, textul adoptat de Camera Deputaților se îndepărtează de la

voința inițiatorilor, aceste amendamente nefiind avute în vedere nici de Senat, care a respins propunerea legislativă.

Amendamentele admise reprezintă modificări majore ale conținutului formei inițiale a propunerii legislative. Potrivit formei inițiatorului, art.38 alin.(3) din Legea nr. 153/2017 se completează astfel: „La articolul 38 alineatul (3), după litera d¹) se introduce o nouă literă, litera d², cu următorul cuprins: d²) prin excepție de la lit.a), începând cu drepturile salariale aferente lunii februarie 2019, cuantumului brut al salariilor de bază ale personalului din cadrul Inspectoratului de Stat pentru Controlul în Transport Rutier – I.S.C.T.R. se majorează cu 20%, cu respectarea prevederilor art.38 alin.(6).”

Astfel, potrivit proiectului de lege adoptat de Camera Deputaților, articolul 38 din Legea cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.492 din 28 iunie 2017, cu modificările și completările ulterioare, se completează după cum urmează:

- După alineatul (4²) se introduc două noi alineate, alineatele (4³) și (4⁴), cu următorul cuprins:

„(4³) Prin excepție de la prevederile alin.(4), începând cu drepturile salariale aferente lunii ianuarie 2020, cuantumului brut al salariilor de bază de care beneficiază personalul din cadrul Inspectoratului de Stat pentru Controlul în Transportul Rutier – I.S.C.T.R. se majorează cu 20% față de nivelul acordat pentru luna decembrie 2019, cu respectarea prevederilor alin.(6)

(4⁴) Prin excepție de la prevederile alin.(4), începând cu drepturile salariale aferente lunii ianuarie 2020, cuantumului brut al salariilor de bază de care beneficiază personalul din cadrul Autorității Navale Române se majorează cu 20% față de nivelul acordat pentru luna decembrie 2019, cu respectarea prevederilor alin.(6)”.

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. Ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ suprem al poporului român, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră, fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră.

Curtea Constituțională a statuat că principiul bicameralismului izvorăște din art.61 alin.(2) și art.75 din Constituție. În jurisprudența constituțională au fost stabilite două criterii esențiale (cumulative) pentru a se determina cazurile în care în 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. Chiar dacă aplicarea acestui principiu nu poate deturna rolul de Cameră de reflecție a primei Camere sesizate (Decizia nr.1/2012), legiuitorul trebuie să țină cont de limitele impuse de principiul bicameralismului. În Decizia nr.624/2016, Curtea a arătat că în Camera decizională se pot aduce modificări și completări propunerii legislative, dar Camera decizională „nu poate însă modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator”.

Mai mult, prin Decizia nr.62/2018, Curtea Constituțională a statuat că în analiza respectării acestui principiu „trebuie avut în vedere (a) scopul inițial al legii, în sensul de voință politică a autorilor propunerii legislative sau de filosofie, de concepție originară a actului normativ; (b) dacă există deosebiri majore, substanțiale, de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului; (c) dacă există o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului”.

De asemenea, Curtea Constituțională a stabilit, prin Decizia nr.472/2008, că: „Dezbaterea parlamentară a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului nostru bicameral. Așadar, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce asupra proiectului de lege adoptat 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, ceea ce contravine principiului bicameralismului (...) și a competențelor stabilite pentru cele două Camere, potrivit art.75 alin.(1) din Legea fundamentală”.

Totodată, prin Decizia nr.624/2016, Curtea Constituțională a statuat că art.75 alin.(3) din Constituție, prin folosirea sintagmei „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.

Prin raportare la primul criteriu, voința inițiatorului, observăm că forma transmisă la promulgare se îndepărtează de la voința inițiatorului, iar în același timp, prin raportare la cel de al doilea criteriu, modificările aduse legii în Camera decizională sunt majore, substanțiale. Nu în ultimul rând, configurația între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului este una semnificativ diferită.

În aceste condiții, Camera Deputaților, adoptând în calitate de Cameră decizională Legea pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice a sustras dezbaterii și adoptării primei Camere sesizate modificări care vizau aspecte esențiale în structura și filosofia legii, ceea ce contravine dispozițiilor art.61 alin.(2) și art.75 alin.(1) din Constituție.

II. Încălcarea prevederilor art.138 alin.(5) coroborate cu cele ale art.111 alin.(1) din Constituție

Legea supusă controlului de constituționalitate modifică și completează dispoziții ale Legii nr.153/2017, majorând cuantumul brut al salariilor pentru Inspectoratul de Stat pentru Controlul în Transportul Rutier – I.S.C.T.R. și pentru Autoritatea Navală Română.

Prin aceste reglementări se generează noi cheltuieli de fonduri publice necesare plății salariilor majorate prin prevederile prezentei legi. Toate aceste prevederi dau naștere unor cheltuieli financiare care sunt de natură să majoreze cheltuielile bugetului de stat.

Totodată, soluția preconizată necesită completări și justificări din perspectiva art.138 alin.(5) din Constituția României, care prevede că: „ Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”. Era necesară indicarea surselor financiare din care urmează să se asigure de către stat plata sumelor generate de aplicarea măsurii propuse.

Potrivit dispozițiilor art.15 alin.(1) al Legii nr.500/2002 privind finanțele publice, în situația inițierii unor măsuri care conduc la majorarea cheltuielilor

bugetare, trebuie prezentată fișa financiară în care se înscriu efectele financiare asupra bugetului general consolidat. Fișa financiară trebuie să aibă în vedere: schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani; estimări privind eşalonarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor; măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar, aflat oricum deja la limita țintei de deficit de 3% din PIB. În același sens dispune și art.15 alin.(1) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, conform căruia, în cazul propunerilor de introducere a unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii au obligația să prezinte fișa financiară prevăzută la art.15 din Legea nr.500/2002, însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată, precum și o declarație conform căreia majorarea de cheltuieli 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.

De asemenea, conform art.15 alin.(3) din Legea nr.500/2002, în cazul propunerilor legislative, Guvernul va transmite Camerei Deputaților sau Senatului, după caz, fișa financiară, în termen de 45 de zile de la data primirii solicitării, iar conform art.111 alin.(1) teza a II-a din Legea fundamentală „În cazul în care o inițiativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie.”

Inițiatorii nu au precizat care este impactul bugetar, cheltuielile bugetare în anul curent și în următorii ani și sursele din care să se asigure acoperirea cheltuielilor generate de propunerea legislativă.

În jurisprudența sa, prin Decizia nr.22/2016, Curtea Constituțională a arătat că, prin dispozițiile art.111 alin.(1) din Constituție „legiuitorul constituant a dorit să consacre garanția constituțională a colaborării dintre Parlament și Guvern în procesul de legiferare, instituind obligații reciproce în sarcina celor două autorități publice și că în cadrul raporturilor constituționale dintre Parlament și Guvern este

obligatorie solicitarea unei informări atunci când inițiativa legislativă afectează prevederile bugetului de stat. Această obligație a Parlamentului este în consonanță cu dispozițiile constituționale ale art.138 alin.(2) care prevăd că Guvernul are competența exclusivă de a elabora proiectul bugetului de stat și de a-l supune spre aprobare Parlamentului. În temeiul acestei competențe, Parlamentul nu poate prestabilii modificarea cheltuielilor bugetare fără să ceară Guvernului o informare în acest sens. Dat fiind caracterul imperativ al obligației de a cere informarea menționată, rezultă că nerespectarea acesteia are drept consecință neconstituționalitatea legii adoptate (Decizia nr.1.056 din 14 noiembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.802 din 23 noiembrie 2007).”

Referitor la condițiile stabilite prin art.138 alin.(5) din Constituție, Curtea a reținut prin aceeași Decizie nr.22/2016 că acestea impun „stabilirea concomitentă atât a alocației bugetare, ce are semnificația unei cheltuieli, cât și a sursei de finanțare, ce are semnificația venitului necesar pentru suportarea ei, spre a evita consecințele negative, pe plan economic și social, ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire (a se vedea Decizia nr.36 din 2 aprilie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.75 din 11 aprilie 1996).” și că legiuitorul constituent originar „nu a avut ca rațiune edictarea art.138 alin.(5) din Constituție numai în sensul că, dacă propunerea sau proiectul de lege se va referi la bugetul de stat sau la bugetul vreunui ordonator de credite, cerința constituțională ar fi îndeplinită, ci la faptul că sursa de finanțare indicată să fie în mod real aptă să acopere cheltuiala în condițiile legii bugetare anuale. Prin urmare, textul constituțional se referă la caracterul obiectiv și efectiv al sursei de finanțare și operează cu elemente de certitudine și previzibilitate bugetară, pentru că, în caz contrar, și-ar pierde rațiunea existenței sale normative și, în mod evident, ar exprima un truism, anume că orice cheltuială bugetară se suportă din bugetul de stat. De aceea, atribuirea unui atare înțeles textului constituțional analizat ar echivala cu lipsirea acestuia de valoarea normativă inerentă oricărei prevederi constituționale; or, *actus interpretandus est potius ut valeat quam ut pereat* (legea trebuie interpretată în sensul producerii efectelor ei, și nu în sensul neaplicării ei).”

Având în vedere jurisprudența Curții Constituționale, dispozițiile Legii nr.500/2002 și ale Legii nr.69/2010, rezultă că inițiatorii legii criticate nu au respectat obligația de a prezenta cheltuielile bugetare în anul curent și în următorii ani și sursele din care să se asigure acoperirea cheltuielilor generate de propunerea legislativă. În consecință, legea dedusă controlului de constituționalitate a fost adoptată cu încălcarea dispozițiilor art.138 alin.(5) coroborate cu cele ale art.111 alin.(1) din Constituție.

III. Încălcarea art.16 alin.(1) din Constituție

Astfel, potrivit art.16 alin.(1) din Constituția României:

“Art.16 – Egalitatea în drepturi

(1) Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări...”.

Prin derogarea instituită de legea criticată, se creează un privilegiu pentru personalul Inspectoratului de Stat pentru Controlul în Transportul Rutier – I.S.C.T.R. și pentru cel al Autorității Navale Române, contrar art.16 alin.(1) din Constituție.

În acest sens, semnalăm că, prin jurisprudența sa constantă, Curtea Constituțională a statuat că egalitatea nu înseamnă uniformitate, fiind permisă instituirea unor tratamente juridice distincte pentru anumite categorii de persoane, în considerarea situațiilor specifice în care acestea se află, însă numai dacă există o justificare obiectivă și rezonabilă.

În conformitate cu prevederile art.1 alin.(1) și alin.(3) din Legea-cadru nr.153/2017 “începând cu data intrării în vigoare a legii, respectiv 1 iulie 2017, drepturile salariale ale personalului din sectorul bugetar plătit din bugetul general consolidat al statului sunt și rămân, în mod exclusiv, cele prevăzute în prezenta lege”.

Aplicarea Legii – cadru nr.153/2017 se face etapizat, cu excepția categoriilor de personal bugetar care beneficiază de nivelul stabilit de lege pentru anul 2020, respectiv medicii, asistenții medicali, ambulanțierii/șoferii de autosanitară și personalul din aparatul propriu al Ministerului Finanțelor și al unităților subordonate.

Acordarea unor majorări salariale punctuale constituie o discriminare față de alte instituții publice aflate la același nivel de subordonare, care beneficiază de aplicarea etapizată a legii.

Mai mult decât atât, în temeiul art.38 alin.(4) din Legea-cadru nr.153/2017, personalul din sectorul bugetar, inclusiv personalul I.S.C.T.R., va beneficia, începând cu 1 ianuarie 2020 de acordarea unei 1/3 din diferența dintre salariul de bază prevăzut de lege pentru anul 2022 și cel din luna decembrie 2019, astfel cum este prevăzut în proiectul de Lege a bugetului de stat pe anul 2020.

Sistemul de salarizare prevăzut de legea-cadru este reglementat în baza principiului sustenabilității financiare, în sensul stabilirii nivelului de salarizare pentru personalul bugetar, astfel încât să se asigure respectarea plafoanelor cheltuielilor de personal ale bugetului general consolidat, stabilite în condițiile legii.

Cu stimă,

The stamp is circular with a double border. The outer ring contains the text 'ROMANIA' at the top and 'GUVERNUL ROMÂNIEI' at the bottom. In the center, there is a stylized emblem of a house with a triangle on top. Above the emblem, the text 'Primul Ministru' is written in a semi-circle. Below the emblem, the name 'LUDOVIC ORBAN' is printed in a bold, sans-serif font.

Primul Ministru
LUDOVIC ORBAN

The stamp is circular with a double border. The outer ring contains the text 'ROMANIA' at the top and 'GUVERNUL ROMÂNIEI' at the bottom. In the center, there is a stylized emblem of a house with a triangle on top.

ROMANIA - M.
GUVERNUL R.