

CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

212 / 8.4.2026

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă pentru completarea
art. XXII din Legea nr. 141/2025 privind unele
măsurî fiscal-bugetare**

Analizând propunerea legislativă pentru completarea art. XXII din Legea nr. 141/2025 privind unele măsuri fiscal-bugetare, transmisă de Secretarul General al Camerei Deputaților cu adresa nr. Plx.98/02.03.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D141/03.03.2026,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare completarea cu un nou alineat a art. XXII din Legea nr. 141/2025 privind unele măsuri fiscal-bugetare. Intervenția legislativă preconizată vizează ca, prin excepție de la prevederile alin. (1) ale aceluiași articol, în cazuri temeinic justificate, prin memorandum aprobat de Guvern să se poată organiza concursuri sau examene pentru ocuparea posturilor vacante sau temporar vacante din cadrul sistemului național de învățământ pentru personalul didactic auxiliar și pentru personalul administrativ.

2. În raport de conținutul său normativ, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. n) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Camera Deputaților.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Referitor la **Expunerea de motive**, semnalăm că aceasta are un caracter sumar și prea puțin argumentat și nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la art. 31 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind prezentate, printre altele, în privința motivului emiterii actului normativ, concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice, **impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani) și nici informații privind consultările derulate în vederea elaborării propunerii legislative.**

5. Referitor la **soluția preconizată pentru art. XXII alin. (16)**, semnalăm următoarele:

5.1. Faptul juridic esențial premergător nașterii oricărui raport juridic de muncă, în sectorul public, este, de regulă, organizarea unui concurs sau a unui examen.

În acest context, precizăm că, potrivit prevederilor art. 30 alin. (1) din Legea nr. 53/2003 - Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „Încadrarea salariaților la instituțiile și autoritățile publice și la alte unități bugetare se face **numai prin concurs sau examen**, după caz”.

De asemenea, potrivit art. 31 alin. (1) din Legea-cadru nr. 153/2017, „Pentru personalul contractual sau alte categorii de personal care nu beneficiază de statute speciale, ocuparea unui post vacant sau temporar vacant se face prin **concurs sau examen**, pe baza regulamentului-cadru care se aprobă prin hotărâre a Guvernului”.

Mai mult decât atât, conform art. 178 din Legea învățământului preuniversitar nr. 198/2023, **ocuparea posturilor** didactice auxiliare și administrative dintr-o unitate de învățământ de stat, se realizează, în concordanță cu prevederile invocate mai sus și în aplicarea principiului constituțional al egalității de tratament, **prin concurs**, iar angajarea se face prin încheierea contractului individual de muncă.

Întrucât **dreptul la muncă nu poate fi exercitat în cazurile vizate în propunerea legislativă decât după promovarea unui concurs**, precizăm că, prin raportare la prevederile art. 73 alin. (3) lit. n) și p) coroborate cu art. 41 alin. (1) din Constituție, **prevederile legale care dispun organizarea de concursuri sunt de natura legii organice.**

5.2. **Memorandumul nu este un act normativ, ci este doar un act intern al Guvernului, care nu se publică în Monitorul Oficial al**

României, potrivit art. 10 alin. (3) din Regulamentul privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 561/2009, cu modificările și completările ulterioare.

Precizăm că, potrivit art. 108 alin. (4) din Constituție, hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern se publică în Monitorul Oficial al României, **nepublicarea atrăgând inexistența hotărârii sau a ordonanței**. Este logic faptul că atât timp cât un act normativ nepublicat emis de Guvern nu există, **publicarea nefiind doar o condiție de opozabilitate, ci chiar de validitate, un act intern al Guvernului, fără caracter normativ, pentru alte persoane decât emitentul, nu există și nu poate produce efecte juridice**.

Concluzia rezultă și din argumente juridice, nu doar logice, adică din coroborarea principiului *nemo censetur ignorare legem*¹, în temeiul căruia „cetățeanul este obligat să cunoască legea pe care statul o adoptă, principiul invocat consacrand o obligație socială născută din publicarea legii în Monitorul Oficial al României”, cu prevederile constituționale cuprinse la art. 21 și 52 referitoare la drepturile fundamentale la acces liber la justiție și al persoanei vătămate de o autoritate publică, dar și din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care a statuat că norma legală trebuie să fie suficient de accesibilă și de previzibilă, astfel încât să permită cetățeanului să dispună de informații suficiente asupra normelor juridice aplicabile într-un caz dat și să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea, reflectată și în jurisprudența Curții Constituționale², accesibilitatea

¹ A de vedea Decizia Curții Constituționale nr. 743 din 14 decembrie 2023, paragraful 27.

² Spre exemplu, la paragraful 22 din Decizia nr. 484/2025 s-au reiterat următoarele: „Curtea Constituțională a statuat, în jurisprudența sa, 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 (a se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 307 din 5 aprilie 2006, Decizia nr. 903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 584 din 17 august 2010, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012). 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 sale. 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 (a se vedea 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). De aceea, o lege îndeplinește condițiile calitative impuse atât de Constituție, cât și de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale numai dacă norma este enunțată cu suficientă precizie pentru a permite cetățeanului să își adapteze conduita în funcție de aceasta, astfel încât, apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă și să își corecteze conduita”.

nefiind asigurată decât prin publicare. „Accesibilitatea legii privește, în principal, **aducerea la cunoștință publică a acesteia, care se realizează prin publicarea actelor normative**. Pentru ca o lege *lato sensu* să producă efecte juridice, trebuie să fie cunoscută de destinatarii săi; efectele legii se produc, prin urmare, după aducerea sa la cunoștința publică și după intrarea sa în vigoare”³.

5.3. Curtea Constituțională a reținut în mod constant⁴ că „statutul juridic al unei categorii de personal este reprezentat de **dispozițiile de lege** referitoare la **încheierea, executarea, modificarea, suspendarea și încetarea raportului juridic de muncă** în care se află respectiva categorie”, reiterând recent acest considerent în Decizia nr. 552 din 4 noiembrie 2025, publicată în Monitorul Oficial nr. 214 din 19 martie 2026⁵.

Aplicat la normele ce reglementează statutul personalului didactic, instanța de contencios constituțional a constatat că obiectul de reglementare al acestor norme se circumscrie noțiunii de „organizare generală a învățământului”, prevăzută de art. 73 alin. (3) lit. n) din Constituție, astfel că actul normativ are caracter de **lege organică**⁶.

Prin urmare, **nasterea raportului de muncă a personalului didactic se reglementează doar prin lege organică, iar norma prin care se dispune ocuparea prin concurs a unor asemenea funcții nu poate fi conținută la nivel general decât într-o lege, și nu într-un act administrativ sau într-un act de lucru intern.**

5.4. Prin norma preconizată pentru alin. (16) se urmărește instituirea unei excepții de la prevederile art. XXII alin. (1) din Legea nr. 141/2025, astfel încât posturile vizate să poată fi ocupate prin concurs sau examen, dispus nu prin prevederi de rangul legii, ci prin memorandum al Guvernului, ceea ce înseamnă că de la prevederile Legii nr. 198/2023 referitoare la ocuparea posturilor prin concurs, suspendate prin prevederile legii asupra căreia se intenționează a se interveni, se va deroga implicit prin memorandum, act fără caracter normativ care va reglementa permisiunea de organizare de concursuri.

În acest context, reamintim că, potrivit art. 63 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, ***derogarea se poate face numai printr-un act normativ de nivel cel puțin egal cu cel al reglementării de bază***, ceea

³ Ion Predescu și Marieta Safta, *Principiul securității juridice, fundament al statului de drept. Repere jurisprudențiale*. consultat la adresa <https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2021/01/predescu.pdf>

⁴ A se vedea spre exemplu, Decizia nr. 637 din 13 octombrie 2015, Decizia nr. 803 din 24 noiembrie 2015, Decizia nr. 172 din 24 martie 2016 Și Decizia nr. 298 din 29 mai 2025.

⁵ La paragraful nr. 27.

⁶ A se vedea paragraful 53 din Decizia nr. 235 din 2 iunie 2020.

ce înseamnă, în cazul de față că, de la o normă de rangul legii organice nu se pot institui derogări decât prin norme de același rang.

Învederăm faptul că respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție⁷, iar în Decizia Curții Constituționale nr. 104/2018 s-a constatat că „principiul legalității a fost analizat inclusiv prin încorporarea normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Temeiul constituțional al valorificării normelor de tehnică legislativă în controlul de constituționalitate a fost identificat așadar în dispozițiile art. 1 alin. (3) „România este stat de drept [...]“, precum și ale art. 1 alin. (5), „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”.

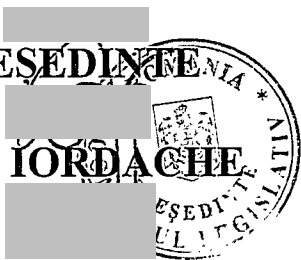
5.5. Întrucât memorandumul nu este nici măcar act normativ, soluția preconizată de instituire a unei derogări de la prevederile unei legi organice printr-un act intern al Guvernului, nepublicat în Monitorul Oficial, este de natură să încalce, în primul rând, principiul separației puterilor în stat, alături de prevederile art. 73 alin. (3) lit. n) din Constituție, coroborate cu prevederile art. 41 alin. (1) din Legea fundamentală, precum și art. 1 alin. (5), în componenta sa referitoare la previzibilitatea legii.

*

* *

Având în vedere aspectele prezentate mai sus, propunerea legislativă nu poate fi promovată în forma preconizată.

PREȘEDINTE
Florin IORDACHE



București
Nr. 256/23.03.2026

⁷ A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016, care trimite la Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014 și la Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015.