

BUN VENIT!

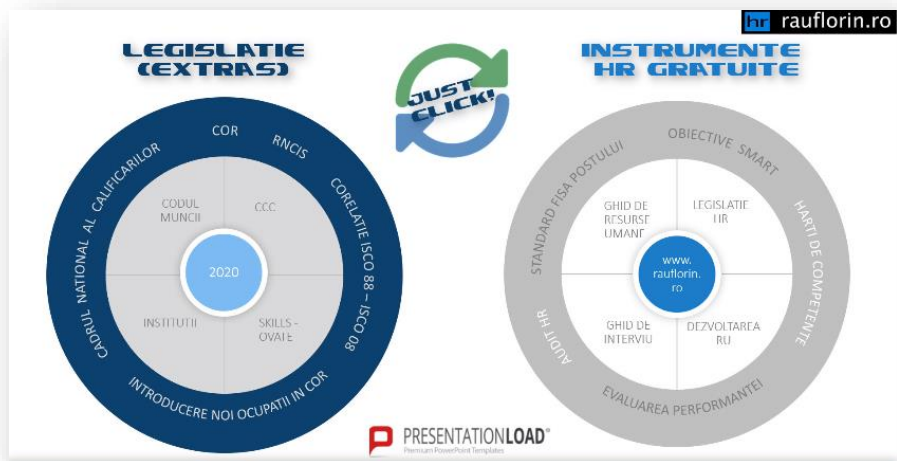
Consecventi promovarii Accesului Liber la Informatie, noi, [www.rauflorin.ro](http://www.rauflorin.ro) oferim gratuit comunitatii HR, Angajatilor si Managerilor,

## Decizia CCR nr. 56/2020 referitoare la admiterea obiectiei de neconstitutionalitate a Legii pentru modificarea si completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului platit din fonduri publice

Formatul \*Pdf\* contine imagini cu Linkuri catre articole si Instrumente profesionale de HR care includ Know - How si Experienta relevanta de business din organizatii de succes.

Fiti incurajat(a) sa va dezvoltati!

[www.rauflorin.ro](http://www.rauflorin.ro)



15.03.2020

### Curtea Constitutionala - CCR

## Decizia CCR nr. 56/2020 referitoare la admiterea obiectiei de neconstitutionalitate a Legii pentru modificarea si completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului platit din fonduri publice

Publicata in MOR 199/12.03.2020

Valer Dorneanu	- presedinte
Cristian Deliorga	- judecator
Marian Enache	- judecator
Daniel Marius Morar	- judecator
Mona-Maria Pivniceru	- judecator
Gheorghe Stan	- judecator
Livia Doina Stanciu	- judecator
Elena-Simina Tanasescu	- judecator
Varga Attila	- judecator
Patricia Marilena Ionea	- magistrat-asistent

1. Pe rol se afla solutionarea obiectiei de neconstitutionalitate a dispozitiilor Legii pentru modificarea si completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului platit din fonduri publice, obiectie formulata de Guvernul Romaniei.

2. Obiectia de neconstitutionalitate a fost inregistrata la Curtea Constitutionala cu nr. 1 din 2 ianuarie 2020 si constituie obiectul Dosarului Curtii Constitutionale nr. 1A/2020.

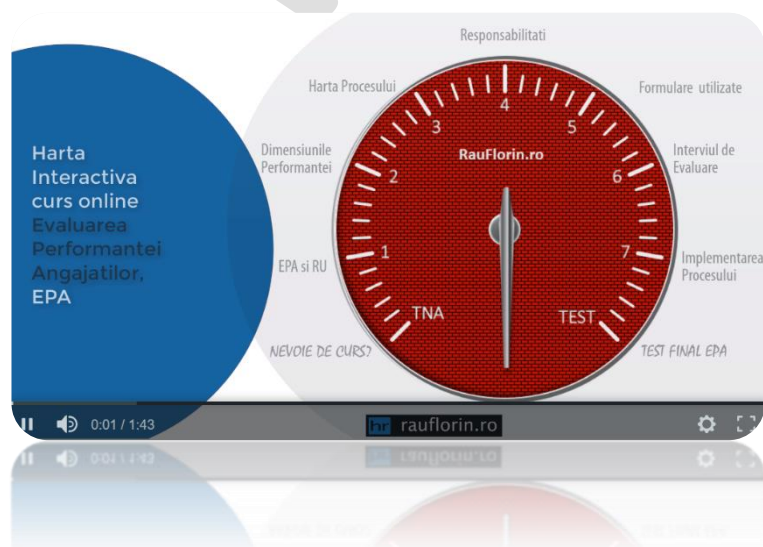
3. In motivarea obiectiei de neconstitutionalitate Guvernul sustine ca, atat prin modul in care a fost adoptata, cat si prin continutul normativ, legea supusa analizei de constitutionalitate incalca prevederile constitutionale ale art. 61 alin. (2) si art. 75 alin. (1), ale art. 138 alin. (5) coroborate cu cele ale art. 111 alin. (1), precum si pe cele ale art. 16 alin. (1).

4. In ceea ce priveste critica de neconstitutionalitate raportata la prevederile art. 61 alin. (1) si ale art. 75 alin. (1) din Legea fundamentala, autorul sesizarii arata ca adoptarea Legii pentru modificarea si completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului platit din fonduri publice s-a realizat cu incalcarea principiului bicameralismului, intrucat prima Camera sesizata, Senatul, nu a dezbatut textul si solutiile adoptate de Camera Deputatilor. Astfel, in data de 19 noiembrie 2018, legea a fost respinsa de Senat. In urma parcurgerii procedurii parlamentare din Camera Deputatilor, prin raportul Comisiei de munca si protectie sociala au fost admise 11 amendamente, iar atat din punct de vedere formal, cat si al continutului, textul adoptat de Camera Deputatilor se indeparteaza de la vointa initiatorilor, aceste amendamente nefiind avute in vedere nici de Senat, care a respins propunerea legislativa.

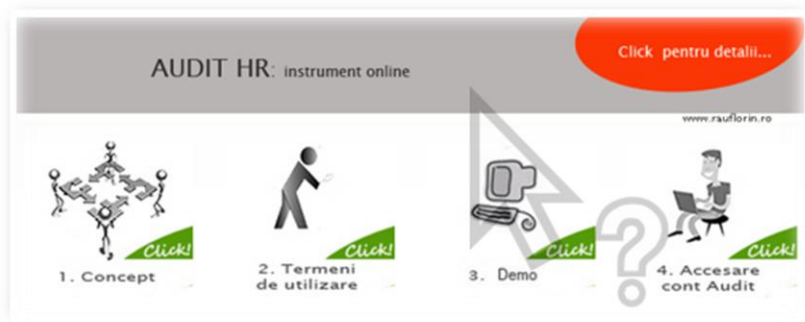
5. Guvernul arata ca, potrivit formei initiatorului, art. I din Legea pentru modificarea si completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului platit din fonduri publice prevedea ca art. 38 lit. d) alin. (3) din Legea-cadru nr. 153/2017 se completeaza astfel: "d) prin exceptie de la lit. a), incepand cu 1 martie 2018, cuantumul brut al salariilor de baza, precum si cuantumul sporurilor, indemnizatiilor, compensatiilor, primelor, premiilor si al celorlalte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul lunar brut, de care beneficiaza personalul din invatamantul preuniversitar si universitar de stat, precum si personalul din Biblioteca Nationala a Romaniei si Biblioteca Academiei Romane, se majoreaza cu 20% fata de nivelul acordat pentru luna februarie 2018".

6. Potrivit amendamentelor aduse de Camera Deputatilor, modificarile de la art. I pct. 2 din lege au vizat insa salariile de baza pentru anul 2022 pentru functiile de manager, director general adjunct, respectiv director in cazul Bibliotecii Nationale si al Bibliotecii Academiei Romane. De asemenea, a fost introdusa si o modificare, in sensul cresterii salariilor de baza si pentru managerii, directorii generali adjuncti, respectiv directorii muzeelor de importanta nationala, iar la art. I pct. 4 au fost realizate si modificari ale salariilor de baza pentru functiile de manager, director general adjunct, respectiv director din alte muzee.

7. Chiar daca prevederile art. II din legea critica reiau dispozitiile din forma initiatorului in privinta personalului Bibliotecii Nationale a Romaniei si Bibliotecii Academiei Romane, acestor prevederi le-au fost adaugate si alte dispozitii neavute in vedere nici de initiator si nici de prima Camera sesizata. Astfel, art. III din legea adoptata de Camera Deputatilor prevede modificari salariale pentru o alta



institutie. Potrivit acestui articol, "incepand cu drepturile salariale aferente lunii ianuarie 2020, cuantumul brut al salariilor de baza de care beneficiaza personalul din cadrul Institutului pentru studierea problemelor minoritatilor nationale se majoreaza cu 100%, cu respectarea prevederilor art. 38 alin. (6) din Legea-cadru nr. 153/2017, cu modificarile si completarile ulterioare".



8. Nu in ultimul rand, potrivit art. IV din legea adoptata de Camera Deputatilor, in calitate de Camera decizionala, s-a introdus o derogare de la dispozitiile art. 34 alin. (2) din Ordonanta de urgenta a Guvernului nr. 114/2018 privind instituirea unor masuri in domeniul investitiilor publice si a unor masuri fiscal-bugetare, modificarea si completarea unor acte normative si prorogarea unor termene, cu modificarile si completarile ulterioare, pentru personalul din structura Autoritatii Nationale Sanitare Veterinare si pentru Siguranta Alimentelor si a unitatilor din subordinea acesteia, care ocupa functii si isi desfasoara activitatea in conditii ce impun acordarea sporurilor specifice, personal care nu avea in plata sporuri in luna decembrie 2018, respectiv pentru personalul nou-incadrat. Derogarea vizeaza acordarea sporurilor

cuvenite, in cuantumul corespunzator, raportat la salariul de baza existent in plata in luna decembrie 2018.

9. Guvernul aminteste ca in jurisprudenta Curtii Constitutionale s-a statuat ca, pentru a determina cazurile in care in procedura legislativa se incalca principiul bicameralismului, trebuie sa se determine, pe de o parte, daca exista deosebiri majore de continut juridic intre formele adoptate de cele doua Camere ale Parlamentului si, pe de alta parte, daca exista configuratii semnificativ diferite intre formele adoptate de cele doua Camere. De asemenea, aminteste ca, potrivit celor retinute prin Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, Camera decizionala nu poate modifica substantial obiectul de reglementare si configuratia initiativei legislative, deoarece s-ar abate de la finalitatea urmarita de initiator. In acelasi sens invoca si deciziile nr. 62 din 13 februarie 2018 si nr. 472 din 22 aprilie 2008.

10. Prin urmare, avand in vedere criteriile stabilite in jurisprudenta Curtii Constitutionale, Guvernul apreciaza ca Legea pentru modificarea si completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului platit din fonduri publice, in forma trimisa spre promulgare, se indeparteaza de la vointa initiatorului, iar, in acelasi timp, modificarile aduse legii in Camera decizionala sunt substantiale. Totodata, configuratia legii adoptate de cele doua Camere ale Parlamentului este semnificativ diferita, forma initiatorului avand un singur articol, in timp ce legea adoptata de Camera Deputatilor are 4 articole. De asemenea, se opereaza modificari atat in cuprinsul Legii-cadru nr. 153/2017, cat si in cuprinsul anexelor la aceasta lege si sunt introduse, totodata, derogari de la alte acte normative neavute in vedere de initiatori.

11. In motivarea criticii de neconstitutionalitate raportate la prevederile art. 138 alin. (5) coroborate cu cele ale art. 111 alin. (1) din Constitutie, Guvernul arata ca legea supusa controlului de constitutionalitate modifica si completeaza dispozitii ale Legii-cadru nr. 153/2017, majorand cuantumul brut al salariilor pentru personalul Bibliotecii Nationale a Romaniei, al Bibliotecii Academiei Romane, al muzeelor de importanta nationala si al altor muzee, al Institutului pentru Studierea Problemelor Minoritatilor Nationale si, totodata, acorda anumite sporuri personalului Autoritatii Nationale Sanitare Veterinare si pentru Siguranta Alimentelor si unitatilor din subordinea acesteia. Prin aceste reglementari se genereaza noi cheltuieli din fonduri publice necesare platii salariilor majorate prin prevederile acestei legi. Toate aceste prevederi dau nastere unor cheltuieli financiare care sunt de natura sa majoreze cheltuielile bugetului de stat.

12. Potrivit punctului de vedere al Guvernului transmis in data de 6 iunie 2019, document transmis Parlamentului anterior raportului Comisiei de munca si protectie sociala adoptat in data de 26 noiembrie 2019, era semnalat faptul ca "aprobarea masurilor propuse prin initiativa legislativa genereaza impact asupra cheltuielilor de personal ale bugetului general consolidat, astfel: cca 4,4 milioane lei anual, determinate de majorarea drepturilor salariale aferente personalului Bibliotecii Nationale a Romaniei si Bibliotecii Academiei Romane; cca 328 milioane lei anual, determinate de acordarea majorarii de 20% pentru personalul nedidactic din invatamant". In acelasi document se mentioneaza faptul ca "solutia preconizata necesita completari si justificari din perspectiva art. 138 alin. (5) din Constitutia Romaniei". Guvernul a mentionat si ca "era necesara indicarea surselor financiare din care urmeaza sa se asigure de catre stat plata sumelor generate de aplicarea masurii propuse".

13. Autorul sesizarii aminteste ca, potrivit dispozitiilor art. 15 alin. (1) din Legea nr. 500/2002 privind finantele publice, in situatia initierii unor masuri care conduc la majorarea cheltuielilor bugetare, trebuie prezentata fisa financiara in care se inscriu efectele financiare asupra bugetului general consolidat. Fisa financiara trebuie sa aiba in vedere: schimbarile anticipate in veniturile si cheltuielile bugetare pentru anul curent si urmatorii 4 ani; estimari privind esalonarea creditelor bugetare si a creditelor de angajament, in cazul actiunilor anuale si multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor; masurile avute in vedere pentru acoperirea majorarii cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influenta deficitul bugetar, aflat oricum deja la limita tinte de deficit de 3% din PIB. In acelasi sens dispune si art. 15 alin. (1) din Legea responsabilitatii fiscal- bugetare nr. 69/2010, conform caruia in cazul propunerilor de introducere a unor masuri/politici/initiative legislative a caror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, initiatorii au obligatia sa prezinte fisa financiara prevazuta la art. 15 din Legea nr. 500/2002, insotita de ipotezele si metodologia de calcul utilizata, precum si o declaratie conform careia majorarea de cheltuiala respectiva este compatibila cu obiectivele si prioritatile strategice specificate in strategia fiscal-bugetara, cu legea bugetara anuala si cu plafoanele de cheltuieli prezentate in strategia fiscal-bugetara.

14. Totodata, autorul obiectiei de neconstitutionalitate aminteste ca, potrivit art. 15 alin. (2) din Legea nr. 500/2002, in cazul propunerilor legislative, Guvernul va transmite Camerei Deputatilor sau Senatului, dupa caz, fisa financiara, in termen de 45 de zile de la data primirii solicitarii, iar, conform art. 111 alin. (1) teza a II-a din Legea fundamentala, "In cazul in care o initiativa legislativa implica modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurarilor sociale de stat, solicitarea informarii este obligatorie". In acelasi sens, art. 138 alin. (5) din Constitutie prevede ca "Nicio cheltuiala bugetara nu poate fi aprobata fara stabilirea sursei de finantare".

15. Or, Guvernul arata ca din analiza fisei legislative a legii deduse controlului de constitutionalitate reiese ca initiatorii nu au precizat care sunt impactul bugetar, cheltuielile bugetare in anul curent si in urmatorii ani si sursele din care sa se asigure acoperirea cheltuielilor generate de propunerea legislativa.

16. Cu privire la obligatia constitutională a Parlamentului de a solicita o informare Guvernului atunci cand initiativa legislativa afecteaza prevederile bugetului de stat, precum si cu privire la obligatia stabilirii sursei de finantare a cheltuielilor bugetare, Guvernul invoca si cele retinute de Curtea Constitutionala prin Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016.



17. In ceea ce priveste critica raportata la prevederile art. 16 alin. (1) din Constitutie, Guvernul sustine ca dispozitiile art. IV din Legea pentru modificarea si completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului platit din fonduri publice sunt discriminatorii. In acest sens arata ca textul de lege criticat instituie o exceptie pentru personalul Autoritatii Nationale Sanitare Veterinare si pentru Siguranta Alimentelor si al unitatilor din subordinea acesteia, care ocupa functii si isi desfasoara activitatea in conditii ce impun acordarea unor sporuri specifice, de la aplicarea dispozitiilor art. 34 alin. (2) din Ordonanta de urgenta a Guvernului nr. 114/2008, care limiteaza cuantumul sporurilor la nivelul acordat pentru luna decembrie 2018. Or, considera ca o asemenea derogare nu se intemeiaza pe o justificare obiectiva si rezonabila.

18. In conformitate cu dispozitiile art. 16 alin. (3) din Legea nr. 47/1992, sesizarea a fost transmisa presedintilor celor doua Camere ale Parlamentului si Avocatului Poporului, pentru a-si formula punctele de vedere asupra sesizarii de neconstitucionalitate.



19. Presedintele Camerei Deputatilor a transmis punctul sau de vedere prin Adresa nr. 2/736 din 30 ianuarie 2020, inregistrata la Curtea Constitutionala cu nr. 644 din 30 ianuarie 2020, apreciind ca motivele de neconstitucionalitate invocate de autorul sesizarii nu pot fi retinute. Astfel, referindu-se la critica de neconstitucionalitate intrinseca, raportata la prevederile art. 16 din Constitutie, arata, in esenta, ca nivelul de salarizare din cadrul institutiilor pentru care se propune majorarea salariala este un factor care contribuie la lipsa de personal, fapt care trebuie remediat. Considera ca este necesara o salarizare mai buna pentru a atrage personal specializat sau care sa ramana in cadrul institutiilor respective. Modificarile prevazute au in vedere eliminarea inechitatilor dintre beneficiarii sistemului de salarizare, atat intre genuri, cat si pentru fiecare tip de gen, precum si dintre categorii de persoane care au desfasurat activitatea in aceleasi conditii de munca.

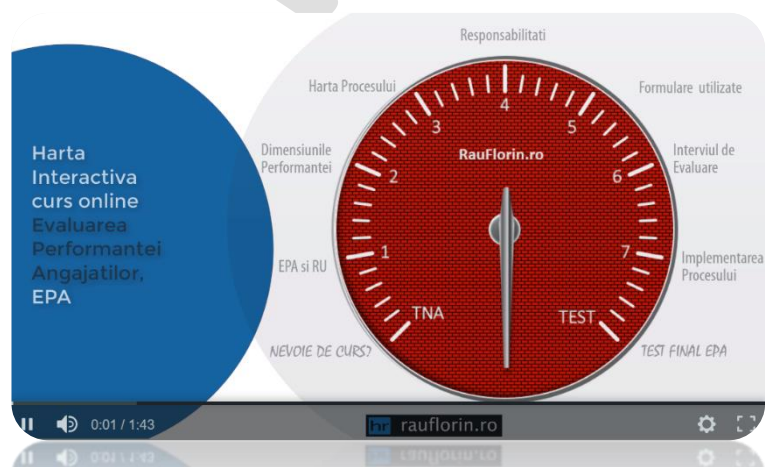
20. Referitor la critica de neconstitucionalitate vizand incalcarea principiului bicameralismului, arata ca modificarile aduse de Camera decizionala nu se circumscriu criteriilor esentiale stabilite de Curtea Constitutionala pentru determinarea cazurilor in care

prin procedura legislativa se incalca principiul bicameralismului. Dimpotriva, prin amendamentele adoptate la Camera decizionala se aduce un plus de rigoare normativa si se clarifica anumite aspecte ale obiectului de reglementare, cu respectarea configuratiei initiativei si a finalitatii urmarite de initiator. In ceea ce priveste art. 1 pct. 1 din legea supusa controlului de constitutionalitate, modificarile propuse de initiator nu puteau fi aplicate, intrucat aceste dispozitii ale legii ar fi retroactivat. In plus, in forma initiatorului, ar fi fost eliminate o serie de categorii de personal din invatamant care au beneficiat de majorarea salariala din ianuarie 2018. De asemenea, au fost avute in vedere modificarile intervenite in capitolele bugetare si respectarea deciziilor Curtii de Conturi. In ceea ce priveste art. 1 pct. 2 din legea critica, arata ca intotdeauna a existat o salarizare la acelasi nivel pentru functiile de conducere din institutiile de cultura si, desi legea subliniaza aceste principii corecte, regasite de altfel si in Codul muncii sau in legislatia Uniunii Europene, punerea in aplicare a dus la aparitia unei serii intregi de nerespectari ale principiilor evocate anterior, care afecteaza in mod nedemn tocmai personalul cu atributii si functii de conducere din muzeele si bibliotecile nationale. Astfel, comisia sesizata in fond a considerat ca persoanele care ocupa aceste functii sunt discriminate, prin reducerea cu 37% a veniturilor salariale. In aceasta situatie sunt aproximativ 26 de manageri de muzee si biblioteci nationale si de importanta nationala, care gestioneaza bunuri de patrimoniu de importanta vitala pentru Romania, asigurand o buna imagine a tarii in afara granitelor. Pana la aparitia Legii-cadru nr. 153/2017, nivelul de salarizare era similar pentru functii identice din institutiile de spectacole, biblioteci si muzee nationale sau de importanta nationala si era situat aproximativ la acelasi nivel cu cel pentru functiile anologice din administratia publica centrala. Asa cum reiese din motivarea amendamentului in raportul Comisiei pentru munca si protectie sociala, s-a propus o majorare care sa aduca salarizarea celor trei functii de conducere din biblioteci si muzee nationale la nivel similar cu cel pentru functiile din administratia publica. Astfel, se reduce din diferenta salariala pierduta in anul 2018, care a fost intre 1.345 si 3.780 lei. Aceeasi situatie se regaseste si la managerii de muzee nationale care au ajuns in paradoxala situatie de a avea salariul mai mic decat personalul de executie.

21. In ceea ce priveste critica de neconstitucionalitate raportata la prevederile art. 111 si ale art. 138 alin. (5) din Constitutie, presedintele Camerei Deputatilor arata ca nu poate fi retinuta, intrucat textul la care face referire autorul sesizarii are ca moment al aplicarii drepturile salariale aferente lunii ianuarie 2020, adica cele incasate in luna februarie 2020, ceea ce nu este de natura a incalca nici principiul bicameralismului, nici dispozitiile art. 138 alin. (5) din Constitutie cu privire la necesitatea stabilirii sursei de finantare la aprobarea unor cheltuieli bugetare, deoarece la momentul adoptarii, 4 decembrie 2019, bugetul era in dezbaterea Guvernului. Presedintele Camerei Deputatilor apreciaza ca la bugetul constituit pentru anul 2020 trebuia sa tina seama si de eventualele modificari survenite ca urmare a adoptarii anumitor legi in Parlament. Din acest punct de vedere, Guvernul nu a tinut cont de vointa legiuitorului, din moment ce aceasta modificare nu s-a reflectat in propunerea de buget pe anul 2020. Chiar daca Guvernul este cel care elaboreaza proiectul bugetului de stat, nu inseamna ca Parlamentul nu poate adopta masuri legislative care sa impuna din partea Guvernului initierea unui proiect de lege/ordonanta de urgenta de modificare a bugetului in curs sau initierea proiectului de buget pentru anul urmator adoptarii legii ce impune cheltuieli bugetare, cu luarea in considerare a acesteia in procesul de elaborare a proiectului de lege privind bugetul de stat. Prin urmare, nu se poate retine incalcarea Constitutiei pentru simplul fapt ca Parlamentul si-a exercitat rolul prevazut de art. 61 alin. (1) din Constitutie.

22. Avocatul Poporului a transmis punctul sau de vedere prin Adresa nr. 98 din 17 ianuarie 2020, inregistrata la Curtea Constitutionala cu nr. 383 din 21 ianuarie 2020, apreciind ca motivele de neconstitucionalitate invocate de Guvern nu pot fi retinute. In acest sens arata ca principiul bicameralismului nu a fost incalcat, intrucat modificarile aduse de Camera decizionala nu sunt de natura sa schimbe in mod fundamental configuratia formei adoptate de Senat, chiar daca initial s-a urmarit modificarea unui text de lege, iar cea de-a doua Camera a adoptat modificari mai ample, din moment ce acestea sunt realizate in aceeasi materie, cea a salarizarii. In realitate, cele doua Camere au adoptat solutii diferite in privinta cadrului de salarizare, fara a se releva existenta unor deosebiri majore de continut juridic intre formele adoptate, or, aceasta maniera de legiferare, "in vederea atingerii aceleiasi finalitati legislative, constituie o aplicare a principiului autonomiei functionale a Camerelor Parlamentului, ce da sens insesi componentei bicamerale a autoritatii legiuitoare, prevazute la art. 61 alin. (2) din Constitutie" (Decizia Curtii Constitutionale nr. 507 din 18 septembrie 2019). In ceea ce priveste critica de neconstitucionalitate raportata la prevederile art. 111 alin. (1) si ale art. 138 alin. (5) din Constitutie, Avocatul Poporului arata ca din analiza procesului legislativ nu rezulta cu exactitate in ce masura Camera decizionala a solicitat informarea din partea Guvernului, potrivit art. 111 alin. (1) din Constitutie. Cu toate acestea, Guvernul a transmis un punct de vedere Camerei decizionale cu nr. 5.447 din 6 iunie 2019, prin care a relevat ca "solutia preconizata necesita completari si justificari din perspectiva prevederilor art. 138 alin. (5) din Constitutie, potrivit carora "nicio cheltuiala bugetara nu poate fi aprobata fara stabilirea sursei de finantare". Astfel, considera ca "era necesara indicarea surselor financiare din care urmeaza sa se asigure de catre stat plata sumelor generate de aplicarea masurii propuse". Or, aceste obligatii, astfel cum a decis Curtea Constitutionala, apartin

Guvernului, art. 15 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 stabilind ca: "in cazul propunerilor legislative, Guvernul va transmite Camerei Deputatilor sau Senatului, dupa caz, fisa financiara [...] in termen de 45 de zile de la data primirii solicitarii". Ca atare, fisa financiara prevazuta de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 nu trebuie confundata cu punctul de vedere emis de Guvern conform art. 11 lit. b<sup>1</sup>) din Legea nr. 90/2001, cele doua documente generate de Guvern avand un regim juridic si, implicit, finalitati diferite. Prin urmare, atunci cand o propunere legislativa are implicatii bugetare, Guvernul trebuie sa prezinte ambele documente mentionate, asadar, atat punctul de vedere, cat si fisa financiara. Or, daca Guvernul nu sustine initiativa legislativa/nu este de acord cu ea si, prin urmare, nu transmite fisa financiara, nu poate bloca procesul legislativ printr-o atitudine omisiva. Asadar, avand in vedere continutul normativ al legii criticate, dar si faptul ca sunt puse in discutie chestiuni referitoare la caracterul suficient al resurselor bugetare, Avocatul Poporului arata ca excedeaza Curtii Constitutionale competenta de a stabili daca exista sau nu astfel de resurse, deoarece "aprecierea caracterului suficient al resurselor financiare este o problema exclusiv de oportunitate politica, ce priveste, in esenta, relatiile dintre Parlament si Guvern" (Decizia Curtii



Constitutionale nr. 393 din 5 iunie 2019). In sfarsit, referindu-se la criticile de neconstitutionalitate aduse dispozitiilor art. IV din legea supusa controlului de constitutionalitate, Avocatul Poporului arata ca dispozitiile art. 34 alin. (2) din Ordonanta de urgenta a Guvernului nr. 114/2018, la care face trimitere textul de



legei criticat, au fost modificate prin art. I pct. 12 din Ordonanta de urgenta a Guvernului nr. 1/2020 privind unele masuri fiscal-bugetare si pentru modificarea si completarea unor acte normative. In aceste conditii, prin intrarea in vigoare a prevederilor art. IV din Legea pentru modificarea si completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului platit din fonduri publice s-ar ajunge in situatia ca un act normativ nou-intrat in fondul activ legislativ sa faca trimitere la o norma abrogata. Desi se permite trimiterea la alte acte normative, aceasta nu poate presupune luarea in considerare a unei norme abrogate. La momentul recurgerii la procedeul legislativ al trimiterii la alte acte normative, norma la care se face trimitere trebuie sa fie o norma in vigoare, apartinand fondului activ al legislatiei, avand in vedere ca, potrivit prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnica legislativa pentru elaborarea actelor normative, abrogarea unei dispozitii sau a unui act normativ are caracter definitiv, cu consecinta ca, odata abrogat, actul normativ respectiv nu isi va mai putea produce efectele. Or, fata de aceste aspecte, in jurisprudenta sa, Curtea Constitutionala a statuat ca "prin abrogare sunt scoase din sistemul legislatiei acele reglementari juridice care inceteaza sa se mai aplice, din cauza faptului ca ele nu mai sunt necesare sau ca in locul lor apar noi norme juridice, cu un continut diferit fata de cele anterioare. Astfel, ca urmare a abrogarii, dispozitia respectiva iese din fondul activ al legislatiei, iar trimiterea la o astfel de dispozitie este in sine neconstitutionala" (Decizia Curtii Constitutionale nr. 72 din 29 ianuarie 2019). In atari conditii, ca urmare a interventiei Guvernului asupra Ordonantei de urgenta a Guvernului nr. 114/2018,

mai exact prin modificarea prevederilor art. 34 alin. (2), aspectele de neconstitutionalitate ale dispozitiilor art. IV din Legea pentru modificarea si completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului platit din fonduri publice nu mai pot fi retinute din perspectiva prevederilor art. 16 alin. (1) din Constitutie.

23. Presedintele Senatului nu a transmis Curtii Constitutionale punctul sau de vedere asupra obiectiei de neconstitutionalitate.

CURTEA,

examinand obiectia de neconstitutionalitate, punctele de vedere ale presedintelui Camerei Deputatilor si Avocatului Poporului, raportul intocmit de judecatorul-raportor, dispozitiile legii criticate, raportate la prevederile Constitutiei, precum si Legea nr. 47/1992, retine urmatoarele:

24. Curtea Constitutionala a fost legal sesizata si este competenta, potrivit dispozitiilor art. 146 lit. a) din Constitutie, precum si ale art. 1, 10, 15 si 18 din Legea nr. 47/1992, republicata, sa solutioneze obiectia de neconstitutionalitate.

25. Obiectul controlului de constitutionalitate il constituie dispozitiile Legii pentru modificarea si completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului platit din fonduri publice.

26. Guvernul considera ca, atat prin modul in care a fost adoptata, cat si prin continutul normativ, legea supusa analizei de constitutionalitate incalca urmatoarele prevederi din Constitutie: art. 61 alin. (2) referitor la structura Parlamentului, art. 75 alin. (1) privind sesizarea Camerelor Parlamentului, art. 111 alin. (1) privind informarea Parlamentului, art. 138 alin. (5) privind sursele de finantare ale cheltuielilor bugetare, precum si art. 16 alin. (1) referitor la egalitatea in drepturi a cetatenilor. De asemenea, Guvernul invoca si dispozitiile urmatoarelor acte normative:

- Art. 15 alin. (1) si (2) din Legea nr. 500/2002 privind finantele publice, publicata in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, nr. 597 din 13 august 2002, cu modificarile si completarile ulterioare:

"(1) In cazurile in care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative/masuri/politici a caror aplicare atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, se va intocmi o fisa financiara, care va respecta conditiile prevazute de Legea nr. 69/2010. In aceasta fisa se inscriu efectele financiare asupra bugetului general consolidat, care trebuie sa aiba in vedere:

a) schimbarile anticipate in veniturile si cheltuielile bugetare pentru anul curent si urmatorii 4 ani;

b) estimari privind esalonarea creditelor bugetare si a creditelor de angajament, in cazul actiunilor anuale si multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor;

c) masurile avute in vedere pentru acoperirea majorarii cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influenta deficitul bugetar.

(2) In cazul propunerilor legislative, Guvernul va transmite Camerei Deputatilor sau Senatului, dupa caz, fisa financiara prevazuta la alin. (1), in termen de 45 de zile de la data primirii solicitarii.";

- Art. 15 alin. (1) lit. a) din Legea responsabilitatii fiscal- bugetare nr. 69/2010, republicata in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, nr. 330 din 14 mai 2015:

"(1) In cazul propunerilor de introducere a unor masuri/politici/initiative legislative a caror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, initiatorii au obligatia sa prezinte:

a) fisa financiara prevazuta la art. 15 din Legea nr. 500/2002, cu modificarile si completarile ulterioare, insotita de ipotezele si metodologia de calcul utilizata;"

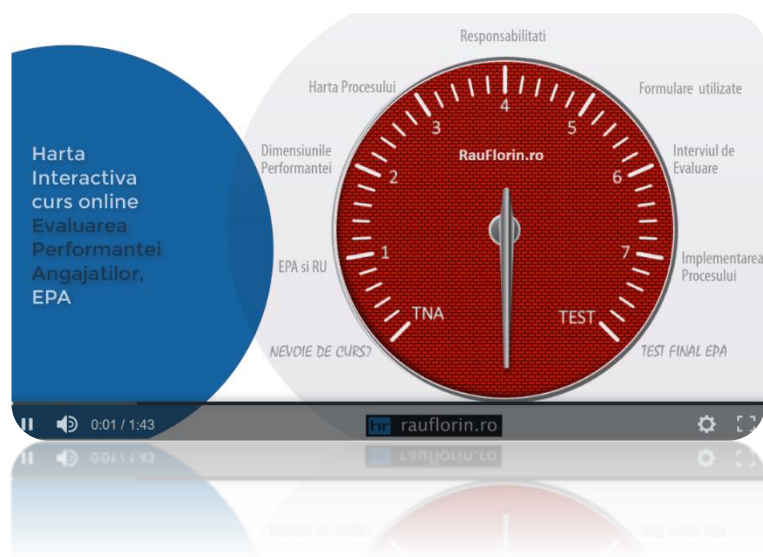
27. In vederea solutionarii prezentei obiectii de neconstitutionalitate, Curtea va proceda la verificarea indeplinirii conditiilor de admisibilitate a acesteia, prevazute de art. 146 lit. a) teza intai din Constitutie si de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, sub aspectul titularului dreptului de sesizare, al termenului in

care acesta este indrituit sa sesizeze instanta constitutionala, precum si al obiectului controlului de constitutionalitate. In jurisprudenta sa, Curtea a statuat ca primele doua conditii se refera la regularitatea sesizarii instantei constitutionale, din perspectiva legalei sale sesizari, iar cea de-a treia vizeaza stabilirea sferei sale de competenta, astfel incat urmeaza a fi cercetate in ordinea mentionata, constatarea neindeplinirii uneia avand efecte dirimante si facand inutila analiza celorlalte conditii (a se vedea in acest sens Decizia nr. 67 din 21 februarie 2018, publicata in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, nr. 223 din 13 martie 2018, paragraful 70, sau Decizia nr. 385 din 5 iunie 2018, publicata in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, nr. 488 din 13 iunie 2018, paragraful 32).

28. Referitor la titularul dreptului de sesizare, prezenta obiectie de neconstitutionalitate a fost formulata de Guvernul Romaniei, care, in temeiul art. 146 lit. a) teza intai din Constitutie si al art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, are dreptul de a sesiza Curtea Constitutionala



pentru exercitarea controlului de constitutionalitate a priori, fiind, asadar, indeplinita aceasta prima conditie de admisibilitate.



29. Cu privire la termenul in care poate fi sesizata instanta de control constitutional, potrivit art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor doua Camere ale Parlamentului, respectiv de 2 zile, incepand de la acelasi moment, daca legea a fost adoptata in procedura de urgenta. Totodata, in temeiul art. 146 lit. a) teza intai din Legea fundamentala, Curtea Constitutionala se pronunta asupra constitutionalitatii legilor inainte de promulgarea acestora, care, potrivit art. 77 alin. (1) teza a doua din Constitutie, se face in termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament. Cu privire la acest aspect, Curtea constata ca Legea pentru modificarea si completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului platit din fonduri publice a fost adoptata, in procedura ordinara, de Camera Deputatilor, Camera decizionala, in data de 4 decembrie 2019, a fost depusa, in data de 9 decembrie 2019, la secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstitutionalitatea legii si apoi trimisa spre promulgare, in data de 14 decembrie 2019. Prezenta sesizare a fost inregistrata la Curtea Constitutionala in data de 2 ianuarie 2020. Intr-o atare situatie, luand act de faptul ca sesizarea de neconstitutionalitate a fost formulata in termenul de 20 de zile, prevazut de art. 77 alin. (1) teza a doua din Constitutie, Curtea constata ca obiectia de neconstitutionalitate este admisibila sub aspectul respectarii termenului in care poate fi sesizata

instanta de control constitutional.

30. In vederea analizei admisibilitatii prezentei sesizari cu privire la cel de-al treilea aspect de admisibilitate - obiectul controlului de constitutionalitate, respectiv stabilirea sferei de competenta a Curtii cu privire la legea dedusa controlului, este necesara analiza criticilor formulate de autorul sesizarii. Analizand temeiurile constitutionale invocate in sustinerea sesizarii de neconstitutionalitate, precum si motivarea obiectiei formulate, Curtea observa ca obiectul criticii in prezenta cauza il constituie procedura de adoptare a legii, precum si continutul normativ al acesteia.

31. Asadar, nefiind incident un fine de neprimire a sesizarii astfel formulate, Curtea urmeaza sa examineze pe fond obiectia de neconstitutionalitate.

32. Examinand parcursul procesului legislativ al actului normativ supus controlului de constitutionalitate, Curtea retine ca, la data de 22 mai 2018, un numar 2 senatori si 5 deputati au inregistrat la Senat propunerea legislativa pentru modificarea Legii nr. 153/2017 privind salarizarea personalului platit din fonduri publice. Documentul cuprindea 2 articole, numerotate cu cifre romane. In primul articol se prevedea: "Prin exceptie de la lit. a), incepand cu 1 martie 2018, cuantumului brut al salariilor de baza, precum si cuantumului sporurilor, indemnizatiilor, compensatiilor, primelor, premiilor si al celorlalte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul lunar brut, de care beneficiaza personalul din invatamantul preuniversitar si universitar de stat, precum si personalul din Biblioteca Nationala a Romaniei si Biblioteca Academiei Romane, se majoreaza cu 20% fata de nivelul acordat pentru luna februarie 2018." Potrivit celui de-al doilea articol, aceste masuri urmau sa se aplice incepand cu data intrarii in vigoare a legii.

33. Efectul modificarilor operate prin aceste texte de lege era acela al includerii in categoria celor care beneficiau de majorari ale drepturilor salariale incepand cu data de 1 martie 2018 si a personalului din Biblioteca Nationala a Romaniei si Biblioteca Academiei Romane, initiatorii legii sustinand ca urmaresc eliminarea unor discrepante si inechitati salariale pentru aceasta categorie de personal.

34. Pe data de 19 noiembrie 2019, propunerea legislativa a fost respinsa de Senat, fiind trimisa, in aceeasi zi, Camerei Deputatilor, in calitate de Camera decizionala. Propunerea legislativa a primit avizul negativ al Comisiei pentru drepturile omului, culte si problemele minoritatilor nationale (nr. 4c-6/644 din 28 noiembrie 2018), avizul favorabil al Comisiei pentru cultura, arte, mijloace de informare in masa (din 21 februarie 2019), punctul de vedere negativ al Guvernului (nr. 5.447 din 6 iunie 2019) si raportul favorabil al Comisiei pentru munca si protectie sociala (nr. 4c-9/971 din 26 noiembrie 2019), acest din urma document continand 11 amendamente admise.

35. Pe data de 4 decembrie 2019, Camera Deputatilor a adoptat Legea pentru modificarea si completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului platit din fonduri publice, aceasta continand 4 articole, notate cu cifre romane.

36. Astfel, primul articol este structurat in 4 puncte, primul punct referindu-se la o modificare adusa anexei nr. I, capitolul I, litera A, punctul 4, nota de la punctul 1. Asa cum reiese din Raportul asupra propunerii legislative pentru completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului platit din fonduri publice, intocmit de Comisia pentru munca si protectie sociala, avand in vedere "modificarile intervenite in capitolele bugetare si pentru respectarea deciziilor Curtii de Conturi", membrii comisiei au propus ca textul de lege sa fie modificat in sensul precizarii ca sumele pentru majorarile salariilor de baza prevazute in anexa nr. I la pct. 1, 3 si 4 se vor plati "cu incadrare in bugetul aprobat".

37. Dispozitiile pct. 2, 3 si 4 din primul articol al legii adoptate de Camera Deputatilor prevad majorari salariale, incepand cu anul 2022, pentru personalul cu atributii si functii de conducere din bibliotecile nationale, din muzeele de importanta nationala si alte muzee.

38. Prevederile art. II, preluand esenta reglementarii supuse dezbaterii Senatului, prevad ca, incepand cu drepturile salariale aferente lunii ianuarie 2020, se majoreaza cu 20% cuantumului brut al salariilor de baza de care beneficiaza personalul din cadrul Bibliotecii Nationale a Romaniei si al Bibliotecii Academiei Romane, cu respectarea prevederilor art. 38 alin. (6) din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului platit din fonduri publice, cu modificarile si completarile ulterioare. Potrivit prevederilor art. 38 alin. (6) din Legea-cadru nr. 153/2017, "In situatia in care, incepand cu 1 ianuarie 2018, salariile de baza, soldele de functie/salariile de functie, indemnizatiile de incadrare sunt mai mari decat cele stabilite potrivit prezentei legi pentru anul 2022 sau devin ulterior mai mari ca urmare a majorarilor salariale reglementate, se acorda cele stabilite pentru anul 2022."

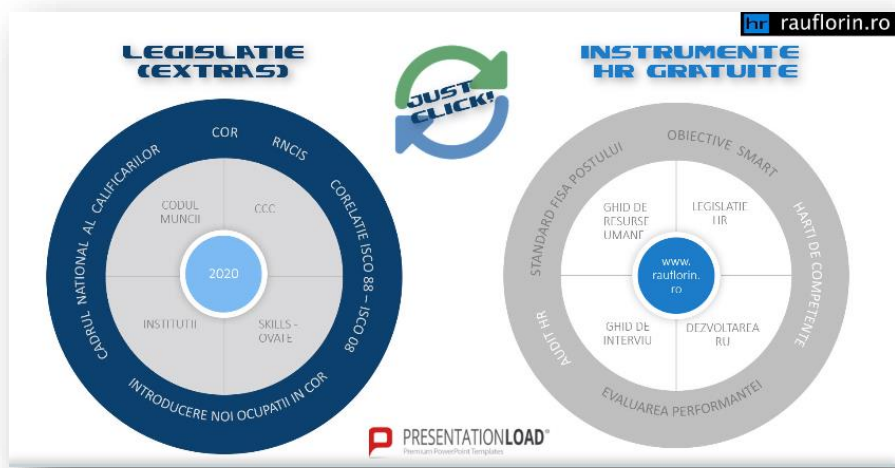
39. Dispozitiile art. III prevad o majorare cu 100%, incepand cu luna ianuarie 2020, a cuantumului brut al salariilor de baza de care beneficiaza personalul din cadrul Institutului pentru Studierea Problemelor Minoritatilor Nationale, cu respectarea art. 38 alin. (6) din Legea-cadru nr. 153/2017.



40. In sfarsit, prevederile art. IV din legea critica prevad acordarea unor sporuri specifice pentru personalul din structura Autoritatii Nationale Sanitare Veterinare si pentru Siguranta Alimentelor si a unitatilor din subordinea acesteia.

41. Asa cum reiese din raportul Comisiei pentru munca si protectie sociala, toate prevederile referitoare la majorari salariale sau acordarea unor sporuri cuprinse in Legea pentru modificarea si completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului platit din fonduri publice sunt intemeiate pe rationi ce privesc necesitatea eliminarii unor inechitati sau discriminari sub aspectul salarizarii.

42. In critica pe care o formuleaza, Guvernul Romaniei invoca atat aspecte de neconstitutionalitate extrinseca a Legii pentru modificarea si completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului platit din fonduri publice, cat si aspecte de neconstitutionalitate intrinseca a dispozitiilor art. IV din acest act normativ.



43. Analizand criticile de neconstitutionalitate extrinseca vizand incalcarea principiului bicameralismului, Curtea retine ca, in jurisprudenta sa, prin Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicata in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009, a retinut ca Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului roman si unica autoritate legiuitoare a tarii, iar structura sa este bicamerala, fiind alcatuit din Camera Deputatilor si Senat. Principiul bicameralismului, astfel consacrat, se reflecta insa nu numai in dualismul institutional in cadrul Parlamentului, ci si in cel functional, deoarece art. 75 din Legea fundamentala stabileste competente de legiferare potrivit carora fiecare dintre cele doua Camere are, in cazurile expres definite, fie calitatea de prima Camera sesizata, fie de Camera decizionala. Totodata, tinand seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ suprem al poporului roman si de unicitatea sa ca autoritate legiuitoare a tarii, Constitutia nu permite adoptarea unei legi de catre o singura Camera, fara ca proiectul de lege sa fi fost dezbatut si de cealalta Camera. Art. 75 din Legea fundamentala a introdus, dupa

revizuirea si republicarea acesteia in octombrie 2003, solutia obligativitatii sesizarii, in anumite materii, ca prima Camera, de reflectie, a Senatului sau, dupa caz, a Camerei Deputatilor si, in consecinta, reglementarea rolului de Camera decizionala, pentru anumite materii, a Senatului si, pentru alte materii, a Camerei Deputatilor, tocmai pentru a nu exclude o Camera sau alta din mecanismul legiferarii.

44. Tot pe cale jurisprudentiala (Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, precitata, Decizia nr. 413 din 14 aprilie 2010, publicata in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010, sau Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011, publicata in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, nr. 905 din 20 decembrie 2011), Curtea a stabilit doua criterii esentiale pentru a se determina cazurile in care prin procedura legislativa se incalca principiul bicameralismului: pe de o parte, existenta unor deosebiri majore de continut juridic intre formele adoptate de cele doua Camere ale Parlamentului si, pe de alta parte, existenta unei configuratii semnificativ diferite intre formele adoptate de cele doua Camere ale Parlamentului. Intrunirea cumulativa a celor doua criterii este de natura a afecta principiul constitutional care guverneaza activitatea de legiferare a Parlamentului, plasand pe o pozitie privilegiata Camera decizionala, cu eliminarea, in fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ.

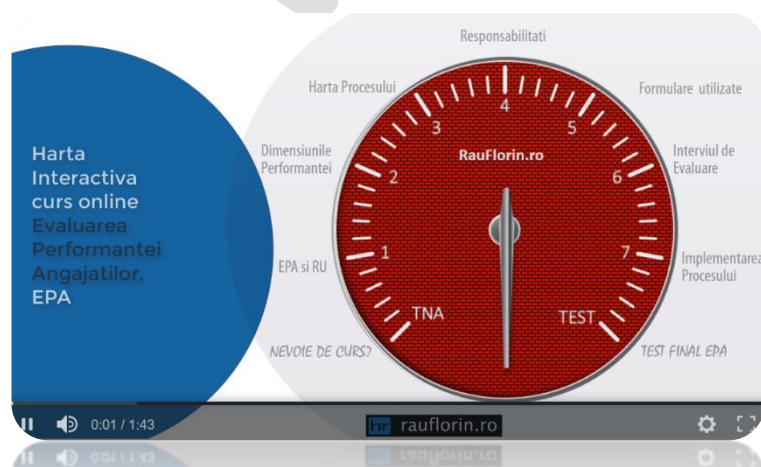
45. Prin Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, publicata in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, nr. 937 din 22 noiembrie 2016, Curtea a statuat ca art. 75 alin. (3) din Constitutie, folosind sintagma "**decide definitiv**" cu privire la Camera decizionala, nu exclude, ci, dimpotriva, presupune ca proiectul sau propunerea legislativa adoptata de prima Camera sesizata sa fie dezbatuta in Camera decizionala, unde i se pot aduce modificari si completari. Curtea a subliniat insa ca, in acest caz, Camera decizionala nu poate modifica substantial obiectul de reglementare si configuratia initiativei legislative, cu consecinta deturnarii de la finalitatea urmarita de initiator.

46. Dezvoltand problematica referitoare la marja in care Camera decizionala poate interveni si modifica obiectul si configuratia propunerii legislative, Curtea, prin Decizia nr. 429 din 21 iunie 2017, publicata in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, nr. 592 din 24 iulie 2017, paragrafele 30 si 31, a precizat ca pot exista abateri inerente de la forma adoptata de Camera de reflectie, "**fara schimbarea obiectului esential al proiectului de lege/propunerii legislative**" si atat timp cat "**aspectele principale pe care le-a avut in vedere propunerea/proiectul de lege in forma sa insusita de Camera de reflectie.**" Prin urmare, modificarile aduse formei adoptate de Camera de reflectie "**trebuie sa cuprinda o solutie legislativa care pastreaza conceptia de ansamblu a acesteia si sa fie adaptate in mod corespunzator, prin stabilirea unei solutii legislative alternative/complementare care nu se abate de la forma adoptata de Camera de reflectie, in conditiile in care aceasta este mai cuprinzatoare sau mai bine articulata in cadrul ansamblului legii, cu realizarea anumitor coroborari inerente oricarei modificari.**"

47. De asemenea, Curtea a aratat ca "**modificarile si completarile pe care Camera decizionala le aduce asupra proiectului de lege sau propunerii legislative adoptate de prima Camera sesizata trebuie sa se raporteze la materia avuta in vedere de initiator si la forma in care a fost reglementata de prima Camera. Altfel, se ajunge la situatia ca o singura Camera, si anume Camera decizionala, sa legifereze in mod exclusiv, ceea ce contravine principiului bicameralismului (a se vedea, in acest sens, Decizia nr. 472 din 22 aprilie 2008, publicata in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, nr. 336 din 30 aprilie 2008).**"

48. Analizand actul normativ criticat prin prisma acestor repere jurisprudentiale, Curtea constata ca modificarile operate prin dispozitiile art. I pct. 1 din Legea pentru modificarea si completarea Legii-cadru nr. 153/2017, asa cum a fost adoptata in Camera Deputatilor, reprezinta precizari necesare asigurarii unui cadru legislativ coerent, in contextul in care au loc modificari in capitolele bugetare. Curtea observa ca modificarile intervenite in capitolele bugetare la care fac trimitere membrii Comisiei pentru munca si protectie sociala se refera la familia ocupationala de functii bugetare "**Invatamant**", reglementata in anexa nr. I la Legea-cadru nr. 153/2017, si nu la personalul avut in vedere de initiatorii legii, respectiv cel din Biblioteca Nationala a Romaniei si Biblioteca Academiei Romane, a carui salarizare este reglementata in anexa nr. III la aceeasi lege.

49. In ceea ce priveste dispozitiile art. I pct. 2, 3 si 4, Curtea constata ca acestea prevad majorari salariale acordate managerilor si directorilor din biblioteci nationale sau de importanta nationala, celor din Biblioteca Academiei Romane, precum si celor din muzeele de importanta nationala si alte muzee. Aceste dispozitii legale, desi se refera la aceeasi familie ocupationala reglementata de anexa nr. III la Legea-cadru nr. 153/2017, fiind invocate aceleasi considerente referitoare la existenta unor inechitati din punctul de vedere al salarizarii, extind categoria de personal avuta in vedere de initiatorii legii in vederea majorarilor salariale.



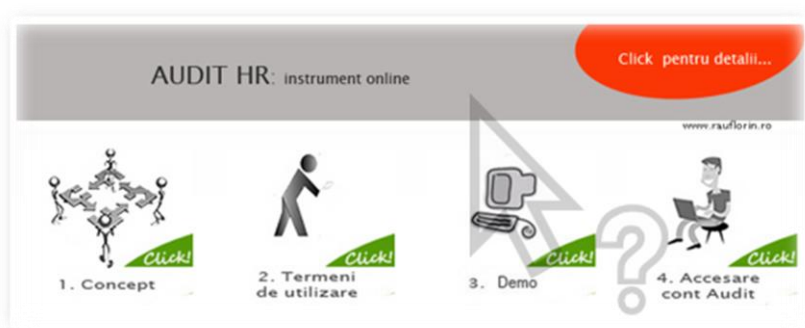
50. Dispozitiile art. II din legea critica redau modificarea legislativa propusa de initiatorii legii, referitoare la majorarea cu 20% a quantumului brut al salariilor de baza de care beneficiaza personalul din cadrul Bibliotecii Nationale a Romaniei si al Bibliotecii Academiei Romane.

51. Articolul III din legea supusa controlului de constitutionalitate prevede o marire salariale semnificativa, cu 100%, pentru personalul Institutului pentru Studiarea Problemelor Minoritatilor Nationale, aspect ce nu a fost supus dezbaterii Camerei de reflectie.

52. De asemenea, art. IV din lege se refera la acordarea unor sporuri salariale pentru personalul din structura Autoritatii Nationale Sanitare Veterinare si pentru Siguranta Alimentelor si a unitatilor din subordinea acestora, masura ce nu a fost analizata de Senat.

53. Curtea constata ca, plecand de la obiectivul propus de initiatorii legii, acela de a inlatura unele inechitati de salarizare pentru anumite categorii de personal, Camera decizionala a extins sfera acestor categorii si la alte familii ocupationale, prevazand, totodata, majorari salariale si acordarea

unor drepturi salariale pe care initiatorii propunerii legislative nu le-au avut in vedere. Aceste completari nu se rezuma, prin urmare, la materia supusa dezbaterii in Camera de reflectie, ci instituie reglementari noi, ce nu au fost supuse dezbaterii decat in Camera decizionala. Aceste completari au avut drept urmare modificarea configuratiei actului normativ, acesta fiind structurat, in final, in 4 articole diferite, primul articol continand 4 puncte.



54. Curtea apreciaza ca interventia Camerei Deputatilor asupra Legii pentru modificarea si completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului platit din fonduri publice a depasit marja in care Camera decizionala poate modifica sau completa legea adoptata de Camera de reflectie, dand expresie conlucrarii celor doua Camere in procesul de elaborare a legilor. Astfel, chiar daca motivele invocate pentru a opera schimbari asupra formei supuse dezbaterii Senatului sunt asemanatoare celor invocate de initiatori, respectiv considerente ce tin de realizarea unei salarizari echitabile, reglementarile adoptate de Camera Deputatilor au un caracter de noutate fata de materia propusa de initiatori, referindu-se la categorii de personal si majorari salariale pe care Senatul nu le-a avut in vedere, asa incat, exceptie facand dispozitiile art. 111 din legea analizata, pentru toate celelalte articole de lege

Camera Deputatilor s-a constituit ca unic legiuitor, cu incalcarea prevederilor constitutionale care consacra principiul bicameralismului. Mai mult, configuratia actului normativ adoptat de Camera Deputatilor este semnificativ diferita de cea supusa dezbaterii Senatului, iar acest fapt nu rezulta dintr-o simpla restructurare a materiei, ci din adoptarea unor reglementari noi, care nu au legatura si nu deriva din reglementarea initiala.

55. Prin urmare, Curtea constata ca adoptarea Legii pentru modificarea si completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului platit din fonduri publice de catre Camera Deputatilor s-a realizat cu incalcarea principiului constitutional al bicameralismului.

56. Analizand, in continuare, critica de neconstitutionalitate extrinseca raportata la prevederile constitutionale ale art. 111 alin. (1), Curtea retine ca, potrivit tezei a doua din acest articol constitutional "In cazul in care o initiativa legislativa implica modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurarilor sociale de stat, solicitarea informarii este obligatorie." Cu privire la aceasta prevedere a Legii fundamentale, Curtea, in jurisprudenta sa, a retinut ca stabileste, pe de o parte, obligatia Guvernului si a celorlalte organe ale administratiei publice de a prezenta informatiile si documentele necesare actului legiferarii si, pe de alta parte, modalitatea de obtinere a acestor informatii, respectiv la cererea Camerei Deputatilor, a Senatului sau a comisiilor parlamentare, prin intermediul presedintilor acestora (Decizia nr. 331 din 21 mai 2019, publicata in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, nr. 493 din 18 iunie 2019). Acest text consacra garantia constitutională a colaborarii dintre Parlament si Guvern in procesul de legiferare, instituind obligatii reciproce in sarcina celor doua autoritati publice (a se vedea Decizia nr. 515 din 24 noiembrie 2004, publicata in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, nr. 1.195 din 14 decembrie 2004). Curtea a mai retinut ca in cadrul raporturilor constitutionale dintre Parlament si Guvern este obligatorie solicitarea unei informatii atunci cand initiativa legislativa afecteaza prevederile bugetului de stat. Aceasta obligatie a Parlamentului este in consonanta cu dispozitiile constitutionale ale art. 138 alin. (2) care prevad ca Guvernul are competenta exclusiva de a elabora proiectul bugetului de stat si de a-l supune spre aprobare Parlamentului. In temeiul acestei competente, Parlamentul nu poate prestabilii modificarea cheltuielilor bugetare fara sa ceara Guvernului o informatie in acest sens. Dat fiind caracterul imperativ al obligatiei de a cere informarea mentionata, rezulta ca nerespectarea acesteia are drept consecinta neconstitutionalitatea legii adoptate (Decizia nr. 1.056 din 14 noiembrie 2007, publicata in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, nr. 802 din 23 noiembrie 2007).

57. Prin Decizia nr. 629 din 9 octombrie 2018, publicata in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, nr. 68 din 28 ianuarie 2019, si prin Decizia nr. 331 din 21 mai 2019, precitata, Curtea a precizat ca art. 111 alin. (1) din Constitutie "prevede expres si limitativ ca relatia dintre autoritatile mentionate se realizeaza prin intermediul presedintilor Camerei Deputatilor, Senatului sau comisiilor parlamentare". In acest sens au fost invocate, de altfel, si normele regulamentare care detaliaza procedura legislativa. Astfel, dand expresie prevederilor constitutionale mentionate, Regulamentul Camerei Deputatilor, republicat in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, nr. 481 din 28 iunie 2016, stabileste, in art. 92 alin. (4), ca "In cazul propunerilor legislative depuse in conditiile alin. (1), care implica modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurarilor sociale de stat, presedintele Camerei Deputatilor va solicita in mod obligatoriu o informatie din partea Guvernului, in conditiile art. 111 din Constitutia Romaniei, republicata, in acelasi termen de 15 zile", iar la alin. (6) ca, "Daca in cursul dezbaterii, in comisia sesizata in fond apar amendamente care impun modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurarilor sociale de stat, presedintele comisiei va solicita in mod obligatoriu o informatie din partea Guvernului, in conditiile art. 111 din Constitutia Romaniei, republicata, intr-un termen care sa se incadreze in termenul de predare a raportului." De asemenea Regulamentul Senatului stabileste la art. 88 alin. (3) ca "Propunerile legislative se comunica Guvernului in termen de 3 zile de la prezentarea in Biroul permanent, pentru a se pronunta si in ceea ce priveste aplicarea art. 111 din Constitutia Romaniei, republicata", iar la art. 92 alin. (6) ca "Propunerile legislative formulate de senatori si deputati, care implica modificarea bugetului de stat sau a bugetului asigurarilor sociale de stat, trebuie sa fie insotite de dovada solicitarii informarii Guvernului, inaintata prin presedintele Senatului, in conformitate cu dispozitiile art. 111 din Constitutia Romaniei, republicata". Prin urmare, Curtea a statuat ca "un document prin care o Camera a Parlamentului transmite Guvernului o initiativa legislativa solicitand informarea prevazuta de art. 111 din Constitutie, dar care nu este semnat de presedintele Camerei respective, nu produce efectul juridic consacrat de norma constitutională, neabsolvind Camera de obligatia prevazuta de art. 111 teza a doua din Constitutie."

58. In ceea ce priveste Legea pentru modificarea si completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului platit din fonduri publice, Curtea retine ca, la data de 30 mai 2018, prin Adresele cu nr. XXXV/2650 si nr. XXXV/2647, secretarul general al Senatului a trimis, in temeiul art. 88 alin. (3) din Regulamentul Senatului, catre secretarul general al Guvernului, respectiv catre ministrul pentru relatia cu Parlamentul, Propunerea legislativa pentru completarea Legii nr. 153/2017 privind salarizarea personalului platit din fonduri publice, alaturi de alte propuneri legislative. La 19 noiembrie 2018, Senatul voteaza respingerea propunerii legislative, aceasta fiind trimisa Camerei decizionale, pentru dezbateri.

59. Punctul de vedere al Guvernului, formulat in temeiul art. 111 alin. (1) din Constitutie, este inaintat secretarului general al Camerei Deputatilor la data de 6 iunie 2019. Acesta are in vedere legea in forma propusa de initiatori si supusa dezbaterii Senatului.

60. Ulterior, in cadrul procedurii parlamentare a dezbaterilor asupra proiectului de lege au fost depuse amendamente de catre parlamentari. Presedintele Comisiei pentru munca si protectie sociala, in cadrul careia au fost propuse aceste amendamente, nu a solicitat informarea Guvernului cu privire la noile reglementarile propuse, desi acestea prevedeau masuri cu impact asupra bugetului de stat. In consecinta, Guvernul nu a trimis un alt punct de vedere sau o fisa financiara asupra proiectului de lege, asa cum a fost modificat in cadrul Comisiei pentru munca si protectie sociala.



61. Examinand procesul legislativ, Curtea constata ca obligatia Senatului, ca prima Camera sesizata, de a solicita informarea Guvernului asupra Propunerii legislative pentru modificarea Legii-cadru nr. 153/2017 s-a realizat cu incalcarea prevederilor art. 111 alin. (1) din Constitutie, adresele inaintate secretarului general al Guvernului, respectiv ministrului pentru relatia cu Parlamentul fiind semnate, contrar prevederilor constitutionale aratate, precum si a dispozitiilor art. 92 alin. (6) din Regulamentul Senatului, de catre secretarul general al Senatului, si nu de catre presedintele acestei Camere. Or, asa cum a statuat Curtea Constitutională prin Decizia nr. 331 din 21 mai

2019, paragraful 46, conditia impusa de norma constitutionala reprezinta o cerinta de validitate a actului prin care se solicita informarea, astfel ca neindeplinirea ei afecteaza insasi existenta actului. Cu alte cuvinte, un document prin care o Camera a Parlamentului transmite Guvernului o initiativa legislativa solicitand informarea prevazuta de art. 111 din Constitutie, dar care nu este semnat de presedintele Camerei respective, nu produce efectul juridic consacrat de norma constitutionala, neabsolvind Camera de obligatia prevazuta de art. 111 teza a doua din Constitutie.



62. De asemenea, in ceea ce priveste modificarile aduse propunerii legislative in cadrul Comisiei pentru munca si protectie sociala din cadrul Camerei Deputatilor, Curtea constata ca, incalcanad aceleasi prevederi constitutionale, precum si pe cele ale art. 91 alin. (4) din Regulamentul Camerei Deputatilor, republicat in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, nr. 919 din 14 noiembrie 2019, presedintele Comisiei pentru munca si protectie sociala nu a solicitat Guvernului o informare, in temeiul art. 111 din Constitutie.

63. Prin urmare, Curtea constata ca adoptarea Legii pentru modificarea si completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului platit din fonduri publice s-a realizat cu incalcarea conditiilor formale prevazute de art. 111 alin. (1) din Constitutie.

64. Examinand criticile de neconstitutionalitate extrinseca formulate prin raportare la dispozitiile constitutionale cuprinse in art. 138 alin. (5), Curtea retine ca, asa cum a statuat in mod constant in jurisprudenta sa, obligativitatea indicarii sursei de finantare pentru aprobarea cheltuielilor bugetare, prevazuta de norma constitutionala, constituie un aspect

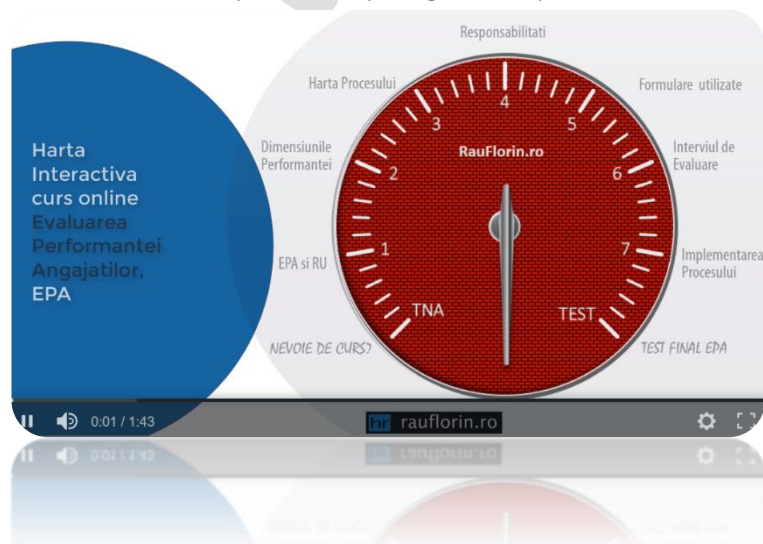
distinct de cel al lipsei fondurilor pentru sustinerea finantarii din punct de vedere bugetar. Astfel, prin Decizia nr. 1.093 din 15 octombrie 2008, publicata in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, nr. 711 din 20 octombrie 2008, Curtea Constitutionala a retinut ca stabilirea sursei de finantare si insuficienta resurselor financiare din sursa astfel stabilita sunt doua aspecte diferite: primul aspect este legat de imperativele art. 138 alin. (5) din Constitutie, iar al doilea nu are caracter constitutional, fiind o problema exclusiv de oportunitate politica, ce priveste, in esenta, relatiile dintre Parlament si Guvern. Art. 138 alin. (5) din Constitutie impune stabilirea concomitenta atat a alocatiei bugetare, ce are semnificatia unei cheltuieli, cat si a sursei de finantare, ce are semnificatia venitului necesar pentru suportarea acesteia, spre a evita consecintele negative, pe plan economic si social, ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fara acoperire (a se vedea Decizia nr. 36 din 2 aprilie 1996, publicata in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, nr. 75 din 11 aprilie 1996). Asadar, norma constitutionala nu se refera la existenta in concreto a unor resurse financiare suficiente la momentul adoptarii legii, ci la faptul ca acea cheltuiala sa fie previzionata in deplina cunostinta de cauza in bugetul de stat pentru a putea fi acoperita in mod cert in cursul anului bugetar.

65. Prin Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, publicata in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, nr. 160 din 2 martie 2016, paragraful 58, Curtea a retinut ca, intrucat "nu are competenta sa se pronunte cu privire la caracterul suficient al resurselor financiare, rezulta ca aceasta are doar competenta de a verifica, prin raportare la art. 138 alin. (5) din Constitutie, daca pentru realizarea cheltuielii bugetare a fost indicata sursa de finantare". Or, aceasta verificare se poate realiza doar prin raportare la prevederile legale cuprinse in art. 15 alin. (1) si (2) din Legea nr. 500/2002 privind finantele publice si in art. 15 alin. (1) lit. a) din Legea responsabilitatii fiscal-bugetare nr. 69/2010, care stabilesc obligatia de intocmire a fisei financiare si care ii confera acesteia un caracter complex, dat de efectele financiare asupra bugetului general consolidat. Aceasta trebuie sa cuprinda, potrivit legii, schimbarile anticipate in veniturile si cheltuielile bugetare pentru anul curent si urmatorii 4 ani; estimari privind esalonarea creditelor bugetare si a creditelor de angajament, in cazul actiunilor anuale si multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor; masurile avute in vedere pentru acoperirea majorarii cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influenta deficitul bugetar.

66. In ceea ce priveste incidenta dispozitiilor care impun solicitarea fisei financiare, Curtea retine ca, atata vreme cat dispozitiile legale genereaza impact financiar asupra bugetului de stat, obligatia solicitarii fisei financiare incumba tuturor initiatorilor, in temeiul art. 15 alin. (1) lit. a) din Legea responsabilitatii fiscal-bugetare nr. 69/2010, potrivit carora "In cazul propunerilor de introducere a unor masuri/politici/initiative legislative a caror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, initiatorii au obligatia sa prezinte: a) fisa financiara prevazuta la art. 15 din Legea nr. 500/2002 [...]", iar daca acestea sunt rezultatul unor amendamente admise in cadrul procedurii legislative, prima Camera sesizata sau Camera decizionala, dupa caz, are obligatia de a solicita fisa financiara (a se vedea in acest sens Decizia nr. 764 din 18 decembrie 2014, publicata in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, nr. 163 din 9 martie 2015).

67. Apoi, Curtea reaminteste faptul ca nu deputatul sau senatorul trebuie sa intocmeasca fisa financiara, ci Guvernul, art. 15 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 stabilind expres ca "In cazul propunerilor legislative, Guvernul va transmite Camerei Deputatilor sau Senatului, dupa caz, fisa financiara prevazuta la alin. (1), in termen de 45 de zile de la data primirii solicitarii". Prin urmare, pentru a respecta procedura constitutionala de adoptare a unui act normativ care implica o cheltuiala bugetara, este suficient ca initiatorii actului normativ sa faca dovada ca, in temeiul dispozitiilor legale anterior mentionate, au solicitat Guvernului fisa financiara. Netransmiterea fisei financiare in termenul legal de catre autoritatea publica care are obligatia de a intocmi acest document nu poate constitui un impediment in continuarea procedurii de legiferare. Sub acest aspect, prin Decizia nr. 767 din 14 decembrie 2016, publicata in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, nr. 131 din 21 februarie 2017, paragraful 59, Curtea a stabilit ca "a ridica aceasta competenta a Guvernului la nivel de regula constitutionala implicit admisa de art. 138 alin. (5) din Constitutie ar echivala cu o conditie potestativa pura in sensul ca orice lege ce are implicatii bugetare ar putea fi adoptata numai daca Guvernul a intocmit si a transmis Parlamentului fisa financiara. Or, daca Guvernul nu sustine initiativa legislativa/nu este de acord cu ea si, prin urmare, nu transmite fisa financiara, nu poate bloca procesul legislativ printr-o atitudine omisiva".

68. Un alt aspect vizeaza faptul ca "fisa financiara prevazuta de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 nu trebuie confundata cu punctul de vedere emis de Guvern conform art. 11 lit. b<sup>1</sup>) din Legea nr. 90/2001 [punct de vedere emis ca urmare a solicitarii formulate in temeiul art. 111 alin. (1) din Constitutie, n.r.], cele doua documente generate de Guvern avand un regim juridic si, implicit, finalitati diferite. Prin urmare, atunci cand o propunere legislativa are implicatii bugetare, Guvernul trebuie sa prezinte ambele documente mentionate, asadar atat punctul de vedere, cat si fisa financiara" (a se vedea Decizia nr. 767 din 14 decembrie 2016, precitata, paragraful 60).



69. Cu privire la efectele pe care le produce lipsa fisei financiare, Curtea a stabilit, de exemplu, prin Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, precitata, paragraful 59, sau Decizia nr. 593 din 14 septembrie 2016, publicata in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, nr. 886 din 4 noiembrie 2016, paragraful 30, ca "in lipsa unei fise financiare reactualizate la momentul adoptarii legii conform art. 15 alin. (3) din Legea nr. 500/2002, [...] si in lipsa unui dialog real intre Guvern si Parlament [...], nu se poate trage decat concluzia ca la adoptarea legii s-a avut in vedere o sursa de finantare incerta, generala si lipsita de un caracter obiectiv si efectiv, nefiind asadar reala".

70. Or, in ceea ce priveste legea supusa prezentului control de constitutionalitate, Curtea constata ca nu au fost indeplinite conditiile legale si constitutionale referitoare la solicitarea fisei financiare nici de catre initiatorii propunerii legislative si nici de catre Camera Parlamentului in care au fost propuse si adoptate amendamente. Neindeplinirea obligatiei solicitarii fisei financiare conduce, in mod firesc, la concluzia ca la adoptarea legii s-a avut in vedere o sursa de finantare incerta, generala



si lipsita de un caracter obiectiv si real, astfel ca au fost incalcate prevederile constitutionale cuprinse in art. 138 alin. (5) referitoare la stabilirea sursei de finantare.

71. In concluzie, intrucat cheltuielile preconizate prin textele de lege criticate greveaza asupra bugetului de stat, adoptarea lor ar fi fost posibila doar dupa stabilirea sursei de finantare in conditiile Legii fundamentale si dupa solicitarea informarii Parlamentului de catre Guvern. Neindeplinirea obligatiei initiatorilor legii de a solicita Guvernului fisa financiara, conform art. 138 alin. (5) din Constitutie coroborat cu art. 15 alin. (2) din Legea nr. 500/2002, si a obligatiei presedintilor celor doua Camere ale Parlamentului sau a presedintelui Comisiei pentru munca si protectie sociala de solicitare a informarii din partea Guvernului, potrivit prevederilor art. 111 alin. (1) din Constitutie, conduce la concluzia ca intre Parlament si Guvern nu a existat un dialog real cu prilejul adoptarii legii supuse controlului, iar Camera decizionala a decis asupra majorarii unor cheltuieli bugetare intemeindu-se pe o sursa de finantare incerta, generala si lipsita de un caracter obiectiv si efectiv.



72. Fata de cele constatate si avand in vedere jurisprudenta constanta a Curtii Constitutionale dezvoltata cu privire la interpretarea art. 111 alin. (1) teza a doua si a art. 138 alin. (5) din Constitutie, Curtea apreciaza ca se impune admiterea obiectiei de neconstitutionalitate (a se vedea in acest sens si Decizia nr. 331 din 21 mai 2019, precitata, paragraful 53). Colaborarea loiala dintre Parlament si Guvern in privinta legiferarii in materie bugetara trebuie sa se manifeste atat in privinta elaborarii bugetului public national, cat si a modificarii sale pe parcursul exercitiului bugetar, avand in vedere ratiunea pentru care este intocmit un asemenea buget, si anume aceea de a oferi posibilitatea unei imagini de ansamblu, la nivel

macroeconomic, a veniturilor si cheltuielilor publice.

73. Fata de temeinicia motivelor de neconstitutionalitate extrinseca, retinuta prin raportare la dispozitiile art. 61 alin. (2), art. 75 alin. (1), art. 111 alin. (1) teza a doua si ale art. 138 alin. (5) din Constitutie, care afecteaza Legea pentru modificarea si completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului platit din fonduri publice, Curtea constata ca nu mai este cazul sa examineze criticile de neconstitutionalitate intrinseca referitoare la incalcarea principiului egalitatii in drepturi, care implica analiza continutului normativ al legii.

74. Pentru considerentele aratate, in temeiul art. 146 lit. a) si al art. 147 alin. (4) din Constitutie, precum si al art. 11 alin. (1) lit. A.a), al art. 15 alin. (1) si al art. 18 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUTIONALA

In numele legii

DECIDE:

Admite obiectia de neconstitutionalitate formulata de Guvernul Romaniei si constata ca Legea pentru modificarea si completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului platit din fonduri publice este neconstitutională, in ansamblul sau.

Definitiva si general obligatorie.

Decizia se comunica Presedintelui Romaniei, presedintilor celor doua Camere ale Parlamentului si prim-ministrului si se publica in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I.

Pronuntata in sedinta din data de 5.02.2020

PRESEDINTELE CURTII CONSTITUTIONALE  
prof. univ. dr. VALER DORNEANU

Magistrat-asistent,  
Patricia Marilena Ionea

