



AVIZ

referitor la proiectul de Ordonanță de urgență pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.82/2016 pentru aprobarea Statutului special al funcției publice specifice de inspector social și pentru modificarea și completarea unor acte normative

Analizând proiectul de Ordonanță de urgență pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.82/2016 pentru aprobarea Statutului special al funcției publice specifice de inspector social și pentru modificarea și completarea unor acte normative, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.263 din 05.08.2021 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr.D697/05.08.2021,

CONSILIUL LEGISLATIV

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

Avizează negativ proiectul de ordonanță de urgență, pentru următoarele considerente:

1. Prezentul proiect de ordonanță de urgență are ca obiect de reglementare completarea art.3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.82/2016 pentru aprobarea Statutului special al funcției publice specifice de inspector social și pentru modificarea și completarea unor acte normative, aprobată prin Legea nr.16/2018, cu două noi alineate, alin.(1¹) și (1²), în sensul echivalării funcției publice specifice de inspector social cu funcția publică generală de inspector, fiind stabilite și gradele profesionale pe care este structurată, precum și condițiile minime de vechime în specialitatea studiilor necesare ocupării funcției publice de inspector social.

**CONFORM CU
ORIGINALUL**

Totodată, se preconizează ca stabilirea funcției publice specifice de inspector social, prevăzută la art.3 alin.(1²) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.82/2016, să se facă cu menținerea drepturilor salariale avute la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență.

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

3. Menționăm că, potrivit dispozițiilor art.115 alin.(5) teza întâi și a doua din Constituția României, republicată, *„Ordonanța de urgență intră în vigoare numai după depunerea sa spre dezbatere în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și după publicarea ei în Monitorul Oficial al României. Camerele, dacă nu se află în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunere sau, după caz, de la trimitere”*.

Totodată, învederăm că, în conformitate cu prevederile art.66 din Legea fundamentală:

„(1) Camera Deputaților și Senatul se întrunesc în două sesiuni ordinare pe an. Prima sesiune începe în luna februarie și nu poate depăși sfârșitul lunii iunie. A doua sesiune începe în luna septembrie și nu poate depăși sfârșitul lunii decembrie.

(2) Camera Deputaților și Senatul se întrunesc și în sesiuni extraordinare, la cererea Președintelui României, a biroului permanent al fiecărei Camere ori a cel puțin o treime din numărul deputaților sau al senatorilor.

(3) Convocarea Camerelor se face de președinții acestora”.

4. În ceea ce privește forma de reglementare aleasă, precizăm că preambulul și Nota de fundamentare trebuie să cuprindă elemente care să motiveze existența situației extraordinare și a urgenței reglementării care determină promovarea măsurilor pe calea delegării legislative prin ordonanță de urgență, astfel cum acestea sunt definite de art.115 alin.(4) din Constituția României, republicată, precum și de jurisprudența constantă a Curții Constituționale.

Menționăm că, în raport cu prevederile art.115 alin.(4) din Legea fundamentală, ale art.43 alin.(3) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și având în vedere jurisprudența Curții Constituționale în materie, preambulul ordonanței de urgență trebuie să cuprindă prezentarea elementelor de fapt și de

CONFIRMĂ
ORIGINALUL

drept în susținerea situației extraordinare, a cărei reglementare nu poate fi amânată și care impun recurgerea la această cale de reglementare, menționarea doar a necesității emiterii unei ordonanțe de urgență fiind insuficientă.

Astfel, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, de exemplu, **Decizia nr.1008/2009**, „*pentru emiterea unei ordonanțe de urgență este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public.*”. Totodată, Curtea, în jurisprudența sa, de exemplu în **Decizia nr.919/2011**, a statuat în mod constant că „*situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun, aspect întărit și prin adăugarea sintagmei „a căror reglementare nu poate fi amânată”. (...) Pentru a fi pe deplin respectate exigențele art.115 alin.(4) din Constituție, Guvernul trebuie să demonstreze și faptul că măsurile în cauză nu sufereau amânare, practic, că nu exista vreun alt instrument legislativ ce ar fi putut fi folosit în vederea evitării rapide a consecințelor negative*”. De asemenea, prin **Decizia nr.214/2019**, Curtea a reținut că „*numai existența unor elemente cu caracter obiectiv, care nu au putut fi prevăzute, poate determina apariția unei situații a cărei reglementare se impune cu celeritate*”.

În același sens, prin **Decizia nr.60/2020**, Curtea a reținut că „*urgența reglementării apare atunci când o situație extraordinară - care se abate semnificativ de la obișnuit, este preexistentă urgenței, este cuantificabilă și obiectivă - determină, prin aceste caracteristici, necesitatea reglementării imediate, fără întârziere, a unor măsuri prompte și adecvate, în lipsa cărora ar exista riscul iminent al producerii unor consecințe negative de natură să afecteze un anumit interes public sau chiar drept fundamental. Totodată, mecanismul comun de legiferare specific Parlamentului, chiar și în procedură de urgență, nu este în măsură să răspundă cu celeritate necesității de a se interveni de îndată, astfel că reglementarea de către Guvern, prin procedura ordonanței de urgență, este singura soluție pentru evitarea unor grave consecințe*”.

Văzând **Nota de fundamentare și preambulul** proiectului, constatăm că acestea nu detaliază elementele care conturează existența unei situații extraordinare, în sensul jurisprudenței Curții Constituționale menționate mai sus, ci cuprind motivări ale necesității adoptării reglementărilor.

CONFORM CU
ORIGINALUL

În Nota de fundamentare se arată că, prin raportare la obligativitatea îndeplinirii tuturor exigențelor legale privind **necesitatea** echivalării prin act normativ reglementat la nivel de lege a funcției publice specifice de inspector social cu o funcție publică generală, precum și la termenul stabilit prin Codul administrativ pentru realizarea acestei echivalări, având în vedere totodată rolul și importanța funcției publice specifice de inspector social în prevenirea și combaterea erorilor, fraudei, abuzului și neglijenței în sistemul de protecție socială, reglementarea nu poate fi amânată, inclusiv din considerarea faptului că vizează interesul general public, cu repercusiuni directe asupra cetățenilor.

Totodată, se precizează că situația de urgență care nu poate fi amânată este direct asociată cu o imposibilitate de ocupare în condițiile legii a funcțiilor publice specifice de inspector social (consecință a inexistenței unei echivalări), precum și cu o obstrucționare a dezvoltării carierei, în condițiile legii, a persoanelor care ocupă funcția publică specifică de inspector social.

Or, așa cum a subliniat instanța de contencios constituțional în **Decizia nr.214/2019**, *„în condițiile în care jurisprudența Curții Constituționale a statuat, cu privire la conceptul de situație extraordinară și conceptul de urgență, că acestea nu se suprapun cu motivarea utilității reglementării, a oportunității adoptării actului normativ sau cu scopul/rațiunea legiferării, apare cu evidență că situația extraordinară nu poate fi determinată de existența unui cadru legislativ neunitar, complex, imprevizibil, iar urgența măsurii nu poate fi justificată de nevoia îmbunătățirii acestui cadru sau de cea a armonizării legislației române cu cea europeană”*.

Precizăm că simpla afirmare a faptului că *„neadoptarea în regim de urgență a normelor care le gestionează cariera (n.n. inspectorilor sociali) atrage după sine consecințe negative atât asupra acestei categorii de funcționari publici, cât și asupra cetățenilor și celorlalte instituții implicate în procesul de eficientizare și modernizare a sistemului de asistență socială”* nu este suficientă pentru a motiva recurgerea la această cale de reglementare.

În vederea evitării riscului existenței unor vicii de neconstituționalitate pentru nerespectarea prevederilor art.115 alin.(4) din Constituție, se impune ca, în acord cu jurisprudența Curții Constituționale în materie, **preambulul și** **CONFORM CU ORIGINALUL**

prezentare și motivare ale ordonanței de urgență să fie completate, în sensul menționării elementelor care conturează existența situației extraordinare a cărei reglementare nu poate fi amânată, prin descrierea situației cuantificabile și obiective care se abate semnificativ de la obișnuit și care impune recurgerea la această cale de reglementare, precizându-se, totodată, efectele negative care s-ar produce prin neadoptarea soluțiilor legislative preconizate prin ordonanța de urgență.

Precizăm că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, nemotivarea sau motivarea necorespunzătoare a urgenței reprezintă motive de neconstituționalitate a ordonanțelor de urgență.

5. Pentru un spor de precizie normativă, având în vedere că se propune numai completarea art.3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.82/2016, aprobată prin Legea nr.16/2018, cu două noi alineate, este necesară reformularea **titlului**, astfel:

*„Ordonanță de urgență pentru completarea **art.3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.82/2016 pentru aprobarea Statutului special al funcției publice specifice de inspector social și pentru modificarea și completarea unor acte normative**”.*

6. La **primul paragraf al preambulului**, relevăm faptul că textul face trimitere la prevederile art.624 alin.(1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora:

*„1) Pentru funcțiile publice specifice, stabilite până la data intrării în vigoare a prezentului cod în cadrul autorităților și instituțiilor publice **prin orice altă modalitate decât prin lege**, se menține echivalarea funcțiilor publice specifice cu funcțiile publice generale pentru o perioadă de cel mult 2 ani.*

*(2) Autoritățile și instituțiile publice în cadrul cărora sunt stabilite funcțiile publice specifice prin orice altă modalitate decât prin lege **au obligația de a stabili funcțiile publice specifice și a le echivala cu funcțiile publice generale, în condițiile art.384, în termen de 2 ani de la data intrării în vigoare a prezentului cod**”.*

În cazul de față, învederăm că stabilirea funcției publice specifice de inspector social s-a făcut prin *ordonanță de urgență*, respectiv prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.82/2016, deci prin altă modalitate decât prin lege.

Potrivit alin.(2) al art.624, autoritățile și instituțiile publice în cadrul cărora sunt stabilite funcțiile publice specifice au obligația de a stabili funcțiile publice specifice și a le echivala cu funcțiile publice generale, **în condițiile art.384** din Codul administrativ, conform căruia:

„(1) *Stabilirea funcțiilor publice specifice și echivalarea acestora cu funcțiile publice generale se fac prin lege.*

(2) *În înțelesul prezentului cod, echivalarea funcțiilor publice specifice cu funcțiile publice generale se referă la echivalarea în mod cumulativ a următoarelor condiții:*

- a) *nivelul funcției publice;*
- b) *nivelul studiilor necesare pentru exercitarea funcției publice;*
- c) *vechimea în specialitate necesară pentru exercitarea funcției publice”.*

Din coroborarea art.624 alin.(2) cu art.384 alin.(1) din Codul administrativ, se desprinde ideea că autoritățile și instituțiile publice în cadrul cărora sunt stabilite funcții publice specifice au obligația de a stabili funcțiile publice specifice și a le echivala cu funcțiile publice generale **prin lege.**

Referitor la sensul noțiunii de „lege” din cuprinsul art.384 alin.(1), semnalăm că, *stricto sensu*, stabilirea funcției publice specifice de inspector social ar fi trebuit să se realizeze *prin lege*, or se știe că acest lucru s-a făcut prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.82/2016, adoptată anterior intrării în vigoare a Codului administrativ, iar echivalarea acestor funcții cu funcții publice generale trebuie făcută tot *prin lege*. Așadar, se ivește problema tipului actului normativ prin care se poate realiza echivalarea acestor categorii de funcții publice și, totodată, a întinderii noțiunii de „lege”, noțiune care poate fi privită atât *stricto sensu*, dar și *lato sensu*. **Dacă privim din punctul de vedere al sensului strict al acestei noțiuni, echivalarea celor două categorii de funcții publice nu ar fi putea fi realizată decât printr-un proiect de lege sau printr-o propunere legislativă, și nu printr-un proiect de ordonanță de urgență, cum este cazul prezentului.**

7. Sub rezerva celor de mai sus, formulăm următoarele observații de redactare și de tehnică legislativă:

7.1. La al doilea paragraf al preambulului, semnalăm că actul normativ care reglementează organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Plăți și Inspecție Socială este Ordonanța de urgență a Guvernului nr.113/2011 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Plăți și Inspecție Socială, **aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.198/2012, cu modificările ulterioare**. Prin urmare, pentru corectitudinea informației juridice, trimiterea la acest act normativ se va face sub această formă, precizându-se inclusiv evenimentele legislative intervenite.

De asemenea, după titlul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.82/2016 se va insera mențiunea **„aprobată prin Legea nr.16/2018”**. În plus, pentru precizia normei de trimitere, sintagma „termenul stabilit de Codul administrativ” se va înlocui cu dispozițiile legale avute în vedere, expresia „Codul administrativ” urmând a fi înlocuită cu formularea **„Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, cu modificările și completările ulterioare”**.

7.2. La al treilea paragraf, pentru o exprimare mai adecvată, sintagma „necesitatea echivalării prin act normativ reglementat la nivel de lege funcției publice” se va reda sub forma *„necesitatea echivalării, prin act normativ reglementat la nivel de lege, a funcției publice”*.

7.3. La al cincilea paragraf, pentru o exprimare mai adecvată, în debutul textului se va insera conjuncția **„întrucât”** sau o expresie echivalentă, observație valabilă și pentru paragraful următor.

Totodată, pentru coerența textului, expresia „cu imposibilitatea de ocuparea funcțiilor” trebuie redată sub forma *„cu imposibilitatea de ocupare a funcțiilor”*.

De asemenea, semnalăm că normele de tehnică legislativă nu permit utilizarea parantezelor pentru redarea unor explicații, fiind necesară reformularea textului și renunțarea la respectivele semne grafice.

În plus, pentru fluența exprimării, este necesar ca sintagma „cu o obstrucționare a dezvoltării carierei a persoanelor” să fie redată sub forma *„cu o obstrucționare a dezvoltării carierei persoanelor”*.

7.4. La al șaselea paragraf, pentru respectarea regulilor de punctuație, este necesar ca, înaintea expresiei *„precum și rolul acestuia”*, să fie inserată o virgulă.

Totodată, pentru corectitudinea redactării, sintagma finală „și asupra gradului de securitate și siguranță socială beneficiarilor” trebuie redată sub forma „și asupra gradului de securitate și siguranță socială **ale** beneficiarilor”.

7.5. La **art.I**, în acord cu uzanțele normative, **partea dispozitivă** se va reda, astfel:

„Art.I. - La articolul 3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.82/2016 pentru aprobarea Statutului special al funcției publice specifice de inspector social și pentru modificarea și completarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.965 din 29 noiembrie 2016, aprobată prin Legea nr.16/2018, după alineatul (1) se introduc două noi alineate, alin.(1¹) și (1²), cu următorul cuprins:”.

7.6. La **art.II**, ținând seama de faptul că funcția publică specifică de inspector social a fost stabilită deja prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.82/2016 pentru aprobarea Statutului special al funcției publice specifice de inspector social și pentru modificarea și completarea unor acte normative, propunem înlocuirea substantivului „Stabilirea” cu termenul „**Echivalarea**”, având în vedere și norma propusă la art.I pentru art.3 alin.(1²) din actul normativ de bază, prin care *se echivalează* cele două categorii de funcții publice.

Totodată, actul normativ menționat va fi citat împreună cu titlul acestuia și cu evenimentele legislative intervenite.

PRESEDINTE
Florin IORDACHE



București
Nr.657/10.08.2021

CONFORM CU
ORIGINALUL