



**AVIZ**  
**referitor la propunerea legislativă pentru completarea  
Legii-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului  
plătit din fonduri publice**

Analizând **propunerea legislativă pentru completarea Legii-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice** (nr.b140 din 02.04.2020), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/1680/06.04.2020, înregistrată la Consiliul Legislativ sub nr.D356/7.04.2020,

**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 propunerea legislativă**, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect, în fapt, completarea art.16 din Legea-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare, cu un nou alineat, alin.(7), intervenția legislativă vizând acordarea unor sporuri specifice pentru personalul din cadrul Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor și al unităților subordonate, care nu a avut în plată sporuri în luna decembrie 2019, respectiv pentru personalul nou-încadrat.

Prin conținutul său normativ, proiectul de lege face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea dispozițiilor art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Semnalăm că Secretarul General al Senatului a transmis spre avizare Consiliului Legislativ mai multe propuneri legislative având ca obiect modificarea Legii-cadru nr.153/2017, respectiv

nr.b6/29.01.2020, nr.b566/11.12.2012 și nr.b513/29.10.2019, primele două transmise cu adresele nr.XXXV/596/4.02.2020 și ultima transmisă cu adresa nr.XXXV/6386/13.11.2019, înregistrate la Consiliul Legislativ sub nr.D150/5.02.2020, nr.D113/5.02.2020 și nr.D999/14.11.2019, care au fost avizate astfel: prima a primit avizul negativ nr.184/5.03.2020 și celelalte două au fost avizate favorabil cu observații și propuneri, fiind emise avizele nr.147/5.03.2020 și nr.987/6.12.2019. Aceste propuneri se află în prezent în procedura legislativă, la Senat.

În vederea sistematizării legislației și a promovării unor soluții unitare și coerente, recomandăm dezbaterea concomitentă a acestor proiecte, deoarece cuprind intervenții asupra aceluiași act normativ.

În acest context, mai precizăm că, prin propunerea legislativă nr.b262 din 22.05.2018, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/2648/30.05.2018 și înregistrată la Consiliul Legislativ sub nr.D560/31.05.2018, pentru care a fost emis avizul favorabil cu observații și propuneri nr.638/28.06.2018, inițiatorii au urmărit completarea art.38 alin.(3) lit.d) din Legea-cadru nr.153/2017, cu modificările și completările ulterioare, cu o nouă literă, preconizându-se acordarea unei majorări salariale pentru personalul din cadrul Bibliotecii Naționale a României și cel din cadrul Bibliotecii Academiei Române, începând cu data de 1 martie 2018.

În cadrul procedurii legislative, la data de 19 noiembrie 2019, propunerea legislativă nr.b262/2018 a fost respinsă de Senat, fiind transmisă, în aceeași zi, Camerei Deputaților, în calitate de Cameră decizională. Propunerea legislativă a primit avizul negativ al Comisiei pentru drepturile omului, culte și problemele minorităților naționale (nr.4c-6/644 din 28 noiembrie 2018), avizul favorabil al Comisiei pentru cultură, arte, mijloace de informare în masă (din 21 februarie 2019) și raportul favorabil al Comisiei pentru muncă și protecție socială (nr.4c-9/971 din 26 noiembrie 2019), conținând 11 amendamente admise, precum și punctul de vedere negativ al Guvernului (nr.5447 din 6 iunie 2019).

La data de 4 decembrie 2019, Camera Deputaților a adoptat Legea pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, aceasta conținând 4 articole, marcate cu cifre romane.

Soluția legislativă preconizată în prezenta propunere legislativă, într-o formulare similară, a fost introdusă ca amendament de Camera Deputaților, constituind art.IV din forma propunerii adoptată de Camera Deputaților, ca o derogare de la dispozițiile art.34 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, cu modificările și completările ulterioare, pentru personalul din structura Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor și a unităților din subordinea acesteia. În concret, era vizat personalul *„care ocupă funcții și își desfășura activitatea în condiții ce impun acordarea sporurilor specifice, în conformitate cu prevederile art.23 și art.25 ale Legii-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare, personal care nu avea în plată sporuri în luna decembrie 2018, respectiv personalul nou-încadrat”*.

În urma sesizării de neconstituționalitate formulate și depuse de Guvern la data de 7.01.2020, Curtea Constituțională s-a pronunțat prin Decizia nr.56/2020, Legea pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice fiind declarată neconstituțională în ansamblul său.

**3.** Întrucât prezenta propunere legislativă are implicații asupra bugetului de stat, este obligatorie solicitarea unei informări din partea Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art.111 alin.(1) din Constituția României.

Totodată, sunt incidente prevederile art.15 alin.(1) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la obligativitatea întocmirii unei fișe financiare, cu respectarea condițiilor prevăzute de art.21 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată.

În acest sens, precizăm că, în considerentele **Deciziei nr.331/2019**, Curtea Constituțională a reținut că, *„lipsind fișa financiară (inițială și reactualizată) nu se poate trage decât concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală”*.

4. Precizăm că Expunerea de motive nu respectă prevederile art.31 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care impun ca instrumentul de motivare să prezinte cerințele care reclamă intervenția normativă - cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, precum și cu evidențierea elementelor noi.

De asemenea, menționăm că instrumentul de prezentare și motivare folosește un limbaj impropriu stilului normativ, sens în care cităm, spre exemplificare, formulările: „...sporurile specifice pentru condițiile de muncă nu pot fi acordate decât personalului plătit din fonduri publice care a ajuns la nivelul maximal al salariilor de bază prevăzut pentru anul 2022” „...nu a beneficiat și nu beneficiază de sporurile pentru condițiile de muncă (...) decât preferențial, în funcție de asumarea diferiților ordonatori de credite, sau în baza diferitelor decizii ale instanțelor de judecată, (...) prin aplicarea discreționară a Legii cadru nr.153/2017”. Totodată, unele exprimări sunt repetitive sau lipsite de coerență. În acest sens, a se vedea, spre exemplu, sintagmele: „...a generat și menținut o situație de discriminare salarială constatată ca atare și menținută...”, ori „...discriminarea a produs și continuă să-și producă efectele...”, sau „...ce afectează grav drepturile și așteptările legitime ale salariaților în cauză, fiindu-le afectate drepturi esențiale, garantate de Constituția României”.

5. Semnalăm că, în actuala redactare, textul preconizat pentru **art.16 alin.(7)** din Legea-cadru nr.153/2017, cu modificările și completările ulterioare, nu respectă prevederile **art.6 alin.(1)** din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, deoarece nu instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, iar soluțiile pe care le cuprinde nu sunt temeinic fundamentate.

Totodată, sunt încălcate și prevederile **art.8 alin.(4)** din același act normativ, care prevede că „Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce. Nu se folosesc termeni cu încărcătură afectivă. Forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, **precizia și claritatea dispozițiilor.**”.

În plus, nu sunt respectate prevederile **art.61 alin.(2)** din același act normativ, potrivit căruia „**Prevederile modificate sau care**

*completează actul normativ trebuie să se integreze armonios în actul supus modificării ori completării, asigurându-se unitatea de stil și de terminologie, precum și succesiunea normală a articolelor”.*

Având în vedere cele expuse *supra*, semnalăm că propunerea legislativă, este susceptibilă de a aduce atingere prevederilor **art.1 alin.(5) din Constituție**.

În acest context, amintim ceea ce a statuat Curtea Constituțională la paragraful 35 din considerentele **Deciziei nr.22/2016**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.160 din 2 martie 2016, respectiv: „(...) *În acest sens, Curtea a constatat că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat. (...) de aceea, respectarea prevederilor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art.1 alin.(5) din Constituție (ad similib, a se vedea Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, precitată, sau Decizia nr.17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96).*”.

În sprijinul celor de mai sus, în cele ce urmează vor fi evidențiate unele aspecte referitoare la încălcarea exigențelor de tehnică legislativă, constând în deficiențe de sistematizare și de enunțare a soluțiilor legislative preconizate.

**5.1.** Sub aspectul încălcării prevederilor art.61 alin.(2) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, semnalăm că norma preconizată pentru **art.16 alin.(7)** din Legea-cadru nr.153/2017, cu modificările și completările ulterioare, vizând acordarea unor sporuri specifice personalului nou-încadrat în cadrul Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor și structurilor subordonate, nu are legătură tematică cu prevederile art.16 din actul normativ de bază, care reglementează drepturile salariale ale personalului plătit din fonduri publice pentru activitatea prestată în proiecte finanțate din fonduri europene. În consecință, este necesară reanalizarea plasării acestei

soluții legislative în cadrul altei structuri, în funcție de succesiunea logică a ideilor și coerența reglementării.

**5.2.** Art.16 *de lege lata* conține deja 11 alineate, alin.(7) fiind în vigoare. În consecință, întrucât din punct de vedere al tehnicii legislative nu este posibilă introducerea unui nou alineat marcat cu „(7)”, este necesară și reanalizarea acestui aspect.

**5.3.** Totodată, referitor la trimiterea la art.23 din actul normativ de bază, semnalăm că, prin respectiva normă, sunt reglementate, cu caracter general, termenul și modul de stabilire a sporului pentru condiții de muncă, respectiv *„prin regulament-cadru elaborat de către fiecare dintre ministerele coordonatoare ale celor 6 domenii de activitate bugetară, respectiv învățământ, sănătate și asistență socială, cultură, diplomație, justiție, administrație, de către instituțiile de apărare, ordine publică și securitate națională, precum și de către autoritățile publice centrale autonome, care se aprobă prin hotărâre a Guvernului, la propunerea fiecăruia dintre ministerele coordonatoare, a fiecăreia dintre instituțiile de apărare, ordine publică și securitate națională sau a fiecăreia dintre autoritățile publice centrale autonome, cu avizul Ministerului Muncii și Justiției Sociale și al Ministerului Finanțelor Publice și cu consultarea federațiilor sindicale reprezentative domeniului de activitate.”*, fiind necesară reanalizarea acesteia.

Precizăm că la art.24 și în Anexa VIII, Capitolul II, lit.A, pct.II, subpunctul 6 din actul normativ de bază, sunt reglementate sporurile și drepturi salariale specifice Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor și structurilor subordonate acesteia, *„cuantumul sporurilor fiind aprobat prin ordin al președintelui Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor, cu consultarea sindicatelor sau, după caz, a reprezentanților salariaților, în limita prevederilor din Regulamentul elaborat potrivit prezentei legi, având la bază buletinele de determinare sau, după caz, expertizare, emise de către autoritățile abilitate în acest sens.”*

În acest context, menționăm că a fost emisă Hotărârea Guvernului nr.917/2017 *pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind stabilirea locurilor de muncă, a categoriilor de personal, a mărimii concrete a sporului pentru condiții de muncă, precum și a*

*condițiilor de acordare a acestuia pentru familia ocupațională de funcții bugetare "Administrație" din administrația publică centrală. În Anexa nr.3, din acest act normativ, sunt stabilite categoriile de sporuri, cotele minime și maxime ale acestora, precum și condițiile de acordare a sporurilor personalului din Administrația Publică Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor și al unităților din subordine.*

Precizăm că actul normativ invocat anterior, nu exclude de la aplicare, categoriile de personal care nu beneficiază de salariul de încadrare la nivelul maxim prevăzut de Legea-cadru nr.153/2017, cu modificările și completările ulterioare, pentru anul 2022.

În plus, referitor la trimiterile la art.34 și art.39 din actul normativ de bază, semnalăm că nu sunt precizate normele avute în vedere spre aplicare, și nici aspectul tranzitoriu vizat de ipoteza juridică.

**5.4.** În ceea ce privește **Ordonanța de urgență a Guvernului nr.1/2020** privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative, la care se face referire în instrumentul de motivare, precizăm că aceasta, prin pct.12 al art.I, modifică art.34 alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, cu modificările și completările ulterioare, astfel: „(2) Începând cu luna ianuarie 2020, cuantumul sporurilor, indemnizațiilor, compensațiilor, primelor și al celorlalte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul brut lunar, solda lunară de care beneficiază personalul plătit din fonduri publice se menține cel mult la nivelul cuantumului acordat pentru luna decembrie 2019, în măsura în care personalul ocupă aceeași funcție și își desfășoară activitatea în aceleași condiții”.

Se observă că prin această dispoziție este stabilit un plafon maxim pentru cuantumul sporurilor convenite începând cu luna ianuarie 2020, fără a se interzice acordarea de sporuri noilor angajați, indiferent de nivelul de salarizare al acestora, dacă desfășoară activitate la locurile de muncă și în condițiile pentru care sunt reglementate sporuri specifice

Potrivit art.9 din anexa nr.3 la Regulamentul-cadru aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.917/2017, acordarea sporurilor se face astfel: *„Nominalizarea personalului care beneficiază de sporuri în conformitate cu prezentul regulament se face de către șeful ierarhic și se aprobă prin ordin al președintelui Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor sau decizie a directorului executiv/directorului, după caz, cu consultarea sindicatelor.”*

Așadar, o eventuală intervenție în ceea ce privește sporurile, în acord cu intenția inițiatorilor, ar putea să se regăsească într-o hotărâre a Guvernului, prin care s-ar interveni asupra art.9 menționat mai sus.

**5.5.** În ceea ce privește textul preconizat pentru **art.II**, semnalăm redactarea defectuoasă, improprie stilului normativ, a sintagmei „drepturile salariale aferente lunii de la data intrării în vigoare a prezentei legi”.

**6.** În concluzie, întrucât prin formulările preconizate nu sunt respectate exigențele de tehnică legislativă referitoare la claritatea și predictibilitatea normelor, fiind susceptibile de a aduce atingere prevederilor **art.1 alin.(5) din Constituția României, republicată** propunem renunțarea la promovarea prezentei propuneri.

**PREȘEDINTE**

**dr. Dragoș ILIESCU**

București

Nr.