



AVIZ

referitor la proiectul de ORDONANȚĂ DE URGENȚĂ A GUVERNULUI pentru modificarea art.4 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.52/1999 privind asigurarea unui cadru unitar pentru managementul proiectelor finanțate prin împrumuturi externe contractate sau garantate de stat, rambursabile sau nerambursabile, inclusiv privind plata specialiștilor români care își desfășoară activitatea în cadrul unităților de management de proiect

Analizând proiectul de **ORDONANȚĂ DE URGENȚĂ A GUVERNULUI** pentru modificarea art.4 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.52/1999 privind asigurarea unui cadru unitar pentru managementul proiectelor finanțate prin împrumuturi externe contractate sau garantate de stat, rambursabile sau nerambursabile, inclusiv privind plata specialiștilor români care își desfășoară activitatea în cadrul unităților de management de proiect, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.265 din 6.08.2021 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr.D700/6.08.2021,

CONSILIUL LEGISLATIV

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

Avizează favorabil proiectul de ordonanță de urgență, cu următoarele observații și propuneri:

1. Proiectul de ordonanță de urgență are ca obiect modificarea art.4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/1999 privind asigurarea unui cadru unitar pentru managementul proiectelor finanțate prin împrumuturi externe contractate sau garantate de stat, rambursabile sau nerambursabile, inclusiv privind plata specialiștilor

**CONFORM CU
ORIGINALUL**

români care își desfășoară activitatea în cadrul unităților de management de proiect, aprobată prin Legea nr.172/2001, cu modificările ulterioare.

Potrivit Notei de fundamentare, se urmărește crearea cadrului legal pentru angajarea personalului necesar implementării proiectelor finanțate din împrumuturi externe contractate sau garantate de stat, rambursabile sau nerambursabile, prin examen sau concurs în cadrul unităților de management al proiectelor în vederea ocupării posturilor vacante sau temporar vacante, precum și pentru angajarea de personal prin încheierea de contracte individuale de muncă pe perioada determinată a proiectului, pe posturi în afara organigramei entităților în cadrul cărora funcționează respectivele unități.

2. 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”.

Ca urmare, având în vedere că, în prezent, Parlamentul nu este în sesiune, în cazul adoptării prezentului proiect este necesar să fie respectate aceste prevederi constituționale.

3. În raport cu prevederile art.115 alin.(4) din Constituția României, republicată, 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 drept în susținerea situației extraordinare, a cărei reglementare nu poate fi amânată și care impun recurgerea la această cale de reglementare, și nu la calea procedurii obișnuite de legiferare de către Parlament.**

Astfel, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, *„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.”* (Decizia nr.1008/2009) iar, *„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”* (Decizia nr.919/2011).

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”*.

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

Așa cum s-a menționat și în Avizul de oportunitate nr.168A/26.07.2021 emis de Secretariatul General al Guvernului – Departamentul pentru Relația cu Parlamentul, este necesară completarea preambulului și a Notei de fundamentare cu informații **privind stadiul actual al absorbției fondurilor europene, precum și**

cu referire la **eventuale măsuri concrete** în domeniile în care Comisia Europeană poate iniția o procedură formală de constatare a neîndeplinirii obligațiilor pentru neconformarea statului român la directivele europene în domeniu.

În vederea evitării nerespectării prevederilor art.115 alin.(4) din Constituție, se impune ca, în acord cu jurisprudența Curții Constituționale în materie, **preambulul și instrumentul de 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.

4. La Nota de fundamentare, pentru respectarea uzanțelor normative și o corectă informare juridică, OUG nr.52/1999, menționată pentru prima dată în Secțiunea a 2-a, se va reda sub forma **„Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/1999 privind asigurarea unui cadru unitar pentru managementul proiectelor finanțate prin împrumuturi externe contractate sau garantate de stat, rambursabile sau nerambursabile, inclusiv privind plata specialiștilor români care își desfășoară activitatea în cadrul unităților de management de proiect, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.186 din 29 aprilie 1999, aprobată prin Legea nr.172/2001, cu modificările ulterioare”**.

Pentru o exprimare corectă, sintagma „Unităților de Management de Proiect” se va scrie cu inițiale mici și va fi urmată de mențiunea **„denumite în continuare U.M.P.”**, având în vedere că este folosită pentru prima dată în text.

De asemenea, pentru o exprimare corectă, sintagmele „UMP-urilor”, „UMP-urile” și „UMP-ul” se vor înlocui cu sintagma **„U.M.P.”**;

Pentru o completă informare juridică, referirea la OUG nr.1/2020 se va face sub forma **„Ordonanța de urgență a Guvernului nr.1/2020 privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative, cu modificările și completările ulterioare”**.

În ultima frază din Nota de fundamentare se menționează că proiectul vizează modificarea alin.(1) al art.4 din O.U.G. nr.52/1999, **deși acesta are în vedere modificarea integrală a art.4**, fiind necesară înlocuirea, în mod corespunzător intenției normative.

5. La titlu, pentru rigoarea redactării, sintagma „ORDONANȚĂ DE URGENȚĂ A GUVERNULUI” se va înlocui cu sintagma „Ordonanța de urgență”.

6. La primul alineat al preambulului, pentru o completă informare, sintagma „OUG nr.1/2020”, se va înlocui cu sintagma **„Ordonanța de urgență a Guvernului nr.1/2020 privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative, cu modificările și completările ulterioare”**.

De asemenea, pentru un spor de precizie, propunem indicarea elementului structural vizat.

Totodată, pentru o exprimare unitară, sintagma „unităților de management al proiectului” se va înlocui cu sintagma „unităților de management **de** proiect”.

În plus, pentru respectarea dispozițiilor art.37 alin.(3) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care prevăd că *„exprimarea prin abrevieri a unor denumiri sau termeni se poate face numai prin explicitare în text, la prima folosire”*, sintagma propusă anterior va fi urmată de mențiunea „denumite în continuare U.M.P.”

La **al doilea alineat**, pentru o exprimare adecvată stilului normativ, recomandăm revederea sintagmei „aparatul de stat”.

De asemenea, pentru claritatea textului, sugerăm detalierea sintagmei „proiecte similare”, în contextul în care atât în cuprinsul acestui paragraf cât și al celui anterior nu se precizează ce tip de proiecte sunt avute în vedere.

Totodată, întrucât exprimarea este eliptică, recomandăm revederea sintagmei „activitățile proiectelor”.

**CONFORM CU
ORIGINALUL**

În plus, pentru claritatea textului, este necesară detalierea sintagmei „termenele asumate prin acordurile de împrumut”, în sensul precizării categoriilor de acorduri de împrumut vizate.

La **al treilea alineat**, pentru rigoarea exprimării, sintagma „UMP-urilor” se va reda sub forma „U.M.P.”.

Observația este valabilă pentru toate situațiile similare din proiect.

La **al patrulea alineat**, semnalăm lipsa de claritate a textului, atât cu privire la categoriile de „împrumuturi nerambursabile” cât și la „termenele asumate”.

La **al cincilea alineat**, semnalăm caracterul evaziv și general al textului, sens în care sugerăm eliminarea acestuia.

7. La **articolul unic**, pentru respectarea uzanțelor normative, **partea dispozitivă** se va reformula astfel:

„Articol unic. – Articolul 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/1999 privind asigurarea unui cadru unitar pentru managementul proiectelor finanțate prin împrumuturi externe contractate sau garantate de stat, rambursabile sau nerambursabile, inclusiv privind plata specialiștilor români care își desfășoară activitatea în cadrul unităților de management de proiect, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.186 din 29 aprilie 1999, **aprobată prin Legea nr.172/2001**, cu modificările ulterioare, se modifică și va avea următorul cuprins:”.

8. Semnalăm că, în actuala redactare, textul preconizat pentru **alin.(1) al art.4, nu respectă prevederile art.6 alin.(1) teza I 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 soluția pe care o cuprinde nu este corelată cu ansamblul reglementărilor interne.**

Astfel, în ceea ce privește soluția legislativă propusă în **prima teza**, respectiv „*Angajarea personalului care își desfășoară activitatea în U.M.P.-uri (...) prin examen sau concurs organizat de U.M.P.-uri pe posturile vacante sau temporar vacante ale acestora*”, este necesară reconsiderarea acesteia, întrucât potrivit art.1 din actul de bază, **unitățile de management de proiect, sunt organizate fără**

personalitate juridică, constituite la nivelul instituțiilor publice, al beneficiarilor de împrumut sau al altor entități.

Precizăm că, potrivit alin.(1) al art.14 din Legea nr.53/2003 – Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **angajatorul** este persoana fizică sau juridică ce poate, potrivit legii, **să angajeze forță de muncă** pe bază de contract individual de muncă, iar potrivit alin.(2), o persoana juridică poate încheia contracte individuale de muncă, în calitate de angajator, **din momentul dobândirii personalității juridice**.

În consecință, **concursul sau examenul nu poate fi organizat de unitățile de management de proiect**, care sunt doar structuri din cadrul instituțiilor publice, al beneficiarilor de împrumut sau al altor entități, acestea neavând capacitate juridică, ci doar de instituțiile publice ori celelalte entități la nivelul cărora acestea sunt constituite.

Observația este valabilă și pentru **alin.(3)**.

În plus, semnalăm imprecizia sintagmei „prevederile legislației naționale în domeniu”, fiind necesară detalierea acesteia prin indicarea actelor normative vizate.

Totodată, pentru o exprimare adecvată în context, sugerăm ca sintagma „pe posturile vacante sau temporar vacante” să fie redactată sub forma „**pentru ocuparea posturilor vacante sau temporar vacante**”.

De asemenea, referitor la **teza a doua**, menționăm că nu sunt respectate dispozițiile art.24 alin.(1) din Legea nr.24/2000, potrivit cărora **soluțiile legislative preconizate prin proiectul de act normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare pentru a se evita lacunele legislative**.

Astfel, semnalăm caracterul incomplet al normei, întrucât soluția preconizată la **teza a doua a alin.(1)** nu cuprinde prevederi referitoare la ocuparea posturilor vacante sau temporar vacante prin transfer, modalitate reglementată de art.32 din Legea-cadru nr.153/2017, cu modificările și completările ulterioare.

De asemenea, norma propusă nu precizează natura contractuală a posturilor, cu toate că la alin.(2) din proiect, se face vorbire despre

CONFORM CU
ORIGINALUL

contractul individual de muncă al personalului angajat prin concurs sau examen.

Totodată, semnalăm lipsa de claritate și predictibilitate a normei, determinată de utilizarea sintagmei „*cu respectarea termenilor de referință agreeți cu finanțatorii externi*”, fiind necesară detalierea sub aspectul termenilor vizați.

Observația este valabilă și pentru **alin.(3)**.

9. Referitor la textul preconizat pentru **alin.(2)**, semnalăm că, în actuala redactare, **nu respectă prevederile art.6 alin.(1) teza I din Legea nr.24/2000**, fiind lipsită de claritate și predictibilitate. Astfel nu rezultă care dintre situațiile de încetare a contractului individual de muncă, reglementate de Codul muncii, este vizată, neputând fi toate aplicabile

În măsura în care este vizată încetarea de drept a contractului individual de muncă în temeiul art.56 alin.(1) lit.i), respectiv „*la data expirării termenului contractului individual de muncă încheiat pe durată determinată*”, pentru evitarea dubiilor în interpretare, acest aspect trebuie prevăzut expres în cuprinsul normei.

Însă, raportat la durata maximă a unui contract individual de muncă pe durată determinată **care nu poate depăși 36 de luni**, potrivit art.84 alin.(1) din Codul muncii, dacă ipoteza preconizată vizează introducerea unei noi situații de încetare a raportului de muncă, soluția juridică corectă ar trebui reglementată prin modificarea Codului muncii.

De asemenea, semnalăm caracterul incomplet al normei preconizate la **alin.(2)**, întrucât nu prevede și ipoteza încetării detașării personalului care a ocupat, prin această modalitate, posturi vacante sau temporar vacante în cadrul unităților de management de proiect.

În plus, pentru rigoarea exprimării, sugerăm ca sintagma „prevederile Titlului II, Capitolul V al Legii nr.53/2003, republicată, cu modificările și completările ulterioare” să fie redată sub forma „**prevederile Capitolul V al Titlului II din Legea nr.53/2003 – Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare**”.

CONFORM CU
ORIGINALUL

10. Față de cele menționate anterior, se impune reconsiderarea soluțiilor normative avute în vedere la **alin.(1)** și **alin.(2)** ale **art.4** din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/1999, cu modificările ulterioare, în actuala redactare textele preconizate fiind susceptibile să aducă atingere prevederilor **art.1 alin.(5) din Constituție**.

Având în vedere aspectele enumerate anterior, menționăm că referitor la acestea, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri, statuând că *„una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative”*, orice act normativ trebuind *„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”* și că *„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”*.

11. La textul propus pentru **alin.(3)**, pentru claritatea și predictibilitatea normei, este necesară înlocuirea sintagmei „în conformitate cu prevederile legislației naționale în domeniu”, cu o trimitere expresă la actele normative vizate.

Precizăm că, referitor la ocuparea posturilor în afara organigramei entității în cadrul căreia funcționează U.M.P., Legea-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare, prevede la art.16 următoarele:

„(10) Prin excepție de la prevederilor alin.(1), în cadrul instituțiilor și/sau autorităților publice poate fi încadrat personal cu contract individual de muncă pe durată determinată, pe posturi în afara organigramei, prin act administrativ al conducătorului instituției.”,

„(10¹) Angajarea personalului prevăzut la alin.(10) se face cu scopul de a desfășura exclusiv activități în cadrul proiectelor finanțate în condițiile alin.(1), conform prevederilor contractului/acordului/ordinului de finanțare semnat de către instituția beneficiară cu autoritatea finanțatoare și în limita sumelor alocate”,

„(10⁵) Condițiile de înființare a posturilor în afara organigramei potrivit alin.(10) și criteriile pe baza cărora se stabilește procentul de majorare salarială pentru persoanele care își desfășoară activitatea

în cadrul proiectelor finanțate din fonduri europene nerambursabile se realizează pe baza unui regulament-cadru elaborat de Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației și Ministerului Fondurilor Europene, care se aprobă prin hotărâre a Guvernului¹,

„(10⁶) Pentru personalul încadrat cu contract individual de muncă pe durată determinată potrivit alin.(10), ocuparea posturilor se face în baza unei proceduri interne de recrutare și selecție, aprobată prin decizie a ordonatorului principal de credite, care să respecte cel puțin principiile transparenței, tratamentului egal și nediscriminării și utilizării eficiente a fondurilor publice”.

În măsura în care sunt avute în vedere și alte dispoziții cuprinse în alte acte normative, este necesară completarea normei preconizate la alin.(3) cu o trimitere și la acestea.

Totodată, pentru corectitudinea redactării, virgula inserată după cuvântul „personal” se va elimina, iar sintagma „în afara organigramei entității în cadrul căruia funcționează” se va reda sub forma „în afara organigramei entității în cadrul **căreia** funcționează”, acordul pronumelui relativ realizându-se cu substantivul pe care îl determină, respectiv substantivul „entității”.

PREȘEDINTE
Florin NORDALNE



București
Nr.655/10.08.2021

¹ În temeiul acestei prevederi a fost adoptată Hotărârea Guvernului nr.325/2018 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind stabilirea condițiilor de înființare a posturilor în afara organigramei și a criteriilor pe baza cărora se stabilește procentul de majorare salarială pentru activitatea prestată în proiecte finanțate din fonduri europene nerambursabile