



AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ și pentru modificarea Legii-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ și pentru modificarea Legii-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice (b57/15.02.2022), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/969/21.02.2022 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D172/22.02.2022,

CONSILIUL LEGISLATIV

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

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect de reglementare modificarea art.385 alin.(1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, și a anexei nr.VIII la Legea-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare, urmărindu-se ca funcțiile publice din cadrul instituției prefectului, în prezent calificate ca funcții publice teritoriale, să devină funcții publice de stat și să fie salarizate în mod corespunzător.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art.73 alin.(3) lit.j) din Constituția României, republicată, iar, în aplicarea dispozițiilor art.75 alin.(1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

4. Întrucât propunerea legislativă va avea implicații asupra bugetului de stat, este obligatorie solicitarea unei informări din partea Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art.111 alin.(1) din Constituție.

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”*.

5. Semnalăm că prezenta propunere a fost **avizată nefavorabil de Consiliul Economic și Social**, prin Avizul nr.1237/01.03.2022, cu următoarea motivare:

„Propunerea nu este justificată, argumentele prezentate nefiind pertinente. Având în vedere că specificul funcției, a îndatoririlor și a sarcinilor instituției prefectului nu s-au schimbat de la momentul intrării în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, o schimbare ar însemna că inițiatorii contestă voința inițiatorilor Codului Administrativ - în cea mai mare parte aceleași grupuri parlamentare ca inițiatorii acestei propuneri legislative. În plus, instituția prefectului este reprezentantul Guvernului pe plan local, deci este firesc să fie vorba despre funcții publice teritoriale (locale).

Întrucât Legea-cadru nr.153/2017 nu este aplicată în totalitate, pentru că resursele nu au permis acest fapt, nu este oportună introducerea altor categorii de salariați”.

6. Referitor la **Expunerea de motive**, semnalăm că aceasta nu respectă structura prevăzută la art.31 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind prezentate, printre altele, informații cu privire la consultările derulate în vederea elaborării propunerii sau la măsurile de implementare pe care le presupune aplicarea noului act normativ.

7. În ceea ce privește soluția legislativă preconizată la **art.I**, prin care se urmărește transformarea funcțiilor publice din cadrul instituției prefectului din funcții publice teritoriale în funcții publice de stat, semnalăm următoarele:

7.1. Clasificarea funcțiilor publice are la bază mai multe criterii. „Fiind vorba de exercitări de competență bine stabilite, distincția între funcții, chiar similare, se face prin delimitări de ordin material, teritorial, personal sau temporal”¹.

7.2. Clasificarea funcțiilor publice în funcții publice de stat, teritoriale și locale se realizează în funcție de **criteriul competenței teritoriale** sau „al apartenenței și al nivelului teritorial al autorităților și instituțiilor publice”², adică în funcție de limitele teritoriale în cadrul cărora autoritățile și instituțiile administrației publice își pot exercita atribuțiile prevăzute de lege.

7.3. Potrivit art.385 alin.(1) și (2) din Codul administrativ, în forma de lege lata, *„Funcțiile publice de stat sunt funcțiile publice stabilite, potrivit legii, în cadrul ministerelor, organelor de specialitate ale administrației publice centrale, structurilor de specialitate ale Administrației Prezidențiale, structurilor de specialitate ale Parlamentului României, autorităților publice autonome prevăzute în Constituția României și altor autorități administrative autonome, precum și în cadrul structurilor autorității judecătorești”*, iar *„Funcțiile publice teritoriale sunt funcțiile publice stabilite, potrivit legii, în cadrul instituției prefectului, serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale, precum și instituțiilor publice din teritoriu, aflate în subordinea/coordonarea/sub autoritatea Guvernului, a ministerelor și a celorlalte organe ale administrației publice centrale”*.

După cum se poate observa, autoritățile și instituțiile publice în cadrul cărora au fost stabilite funcțiile publice de stat au competență centrală, la nivelul întregii țări, în timp ce autoritățile și instituțiile publice în cadrul cărora au fost stabilite funcțiile publice teritoriale au competență teritorială limitată la nivelul unui județ/unor județe.

Astfel, din punctul de vedere al competenței teritoriale, nu se poate pune semnul egalității între un minister sau un alt organ de specialitate al administrației publice centrale, care coordonează

¹ Popescu Petrovski. Diana Marilena. Statutul funcționarilor publici din România și din Uniunea Europeană. Principii, drepturi și obligații. Editura Institutului Român pentru Drepturile Omului București (IRDO). București. 2011. p.25

² Ibidem. p.31

activitatea dintr-un anumit domeniu la nivelul întregii țări, și instituția prefectului, aflată sub conducerea prefectului care coordonează activități doar la nivelul unui județ.

7.4. De altfel, chiar din analiza prevederilor art.123 alin.(2) din Constituție și ale art.249 alin.(1) din Codul administrativ, potrivit cărora „*Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local*”, reiese că prefectul își exercită atribuțiile la nivel teritorial (local). În consecință, și funcțiile publice din cadrul instituției prefectului ar trebui să fie tot funcții publice teritoriale.

7.5. Având în vedere aspectele prezentate mai sus, apreciem că funcțiile publice din cadrul instituției prefectului nu pot beneficia de același regim juridic ca cel al funcțiilor publice din cadrul ministerelor sau altor organe de specialitate ale administrației publice centrale, întrucât nu implică aceleași atribuții, responsabilități sau riscuri și, astfel, nu pot fi transformate în funcții publice de stat.

8. În ceea ce privește soluția legislativă preconizată la **art.II**, prin care se urmărește ca nivelul salariului de bază al funcționarilor publici din cadrul instituției prefectului să fie același cu cel al funcționarilor publici din cadrul autorităților și instituțiilor publice la nivelul cărora au fost stabilite funcții publice de stat, sunt de asemenea aplicabile argumentele de la observația precedentă.

În plus, semnalăm că aceasta nu este concordantă cu **principiile sistemului de salarizare prevăzute la art.6 lit.b), d) și f) din Legea-cadru nr.153/2017** privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare, respectiv:

„*b) principiul nediscriminării, în sensul eliminării oricăror forme de discriminare și instituirii unui tratament egal cu privire la personalul din sectorul bugetar care prestează aceeași activitate și are aceeași vechime în muncă și în funcție;*

d) principiul importanței sociale a muncii, în sensul că salarizarea personalului din sectorul bugetar se realizează în raport cu responsabilitatea, complexitatea, riscurile activității și nivelul studiilor;

f) principiul ierarhizării, pe verticală, cât și pe orizontală, în cadrul aceluiași domeniu, în funcție de complexitatea și importanța activității desfășurate;(...)”.

În esență, textele citate mai sus constituie expresii ale principiului egalității consacrat de **art.16 alin.(1) din Constituție**, care, în acest context, nu înseamnă acordarea unor salarii identice la nivel central și județean, ci chiar acordarea unor salarii diferențiate, în

raport cu responsabilitatea, complexitatea, importanța și riscurile activității.

Astfel, semnalăm că reglementarea unui regim diferit de salarizare pentru funcționarii publici din cadrul instituției prefectului, față de funcționarii publici din cadrul autorităților și instituțiilor publice la nivelul cărora au fost stabilite funcții publice de stat, respectă principiul egalității în drepturi a cetățenilor, consacrat de art.16 alin.(1) din Constituție, având în vedere atât atribuțiile reglementate pentru fiecare instituție vizată, cât și gradul de complexitate al activităților aferente. Soluția contrară, constând în aplicarea unui tratament egal unor persoane care **nu se află în situații analoage**, ar conduce la încălcarea principiului egalității în drepturi/al nediscriminării, despre care Curtea Constituțională a statuat că **nu înseamnă uniformitate** (a se vedea, spre exemplu, **Decizia nr.657/2019**).

Referitor la acceptiunea principiului nediscriminării, în **Decizia Curții Constituționale nr.875/2020**, reiterându-se jurisprudența anterioară, la paragraful 45, s-a reținut că: „(...) **egalitatea în fața legii și a autorităților publice, consacrată cu titlu de principiu de art.16 alin.(1) din Constituție**, își găsește aplicare doar atunci când părțile se găsesc în situații identice sau egale, care impun și justifică același tratament juridic și deci instituirea aceluiași regim juridic. *Per a contrario*, **când acestea se află în situații diferite, regimul juridic aplicabil fiecăreia nu poate fi decât diferit, soluție legislativă care nu contravine, ci, dimpotrivă, decurge logic din chiar principiul enunțat**. Situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie însă să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional (...). Când criteriul în funcție de care își găsește aplicarea un regim juridic sau altul are caracter obiectiv și rezonabil, și nu subiectiv și arbitrar, fiind constituit de o anumită situație prevăzută de ipoteza normei, și nu de apartenența sau de o calitate a persoanei, privitor la care își găsește aplicare, așadar *intuitu personae*, nu există temeii pentru calificarea reglementării deduse controlului ca fiind discriminatorie, deci contrară normei constituționale de referință (...).³”

³ Sublinierile noastre

Totodată, semnalăm că, la paragraful 15 din considerentele **Deciziei nr.414/2021**, Curtea Constituțională, reiterând jurisprudența anterioară, a statuat că „*instituirea (...) unor reguli diferite aplicabile diferitelor categorii de personal plătit din fonduri publice nu constituie o discriminare. Opțiunea legiuitorului pentru stabilirea unui tratament juridic diferențiat sub aspectul salarizării între funcționarii publici din administrația publică centrală și cei din unitățile teritoriale este justificată având în vedere că atribuțiile, competențele, sarcinile specifice, responsabilitățile și importanța activității desfășurate pot fi diferite chiar și pentru personalul care este încadrat pe funcții similare. Prin urmare, existența unor diferențe în ceea ce privește salarizarea este în mod obiectiv justificată, legiuitorul urmărind eliminarea dezechilibrelor și a disfuncționalităților existente în sistemul public de salarizare”.*

Nu în ultimul rând, precizăm că soluția legislativă propusă este discriminatorie și față de funcționarii publici din cadrul serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale și din cadrul instituțiilor publice din teritoriu, aflate în subordinea/coordonarea/sub autoritatea Guvernului, a ministerelor și a celorlalte organe ale administrației publice centrale, care, deși își desfășoară activitatea la nivel județean, la fel ca funcționarii publici din cadrul instituției prefectului, ar urma să beneficieze de un salariu de bază mai mic decât al acestora.

Față de cele de mai sus, prezenta propunere legislativă nu poate fi promovată, întrucât încalcă prevederile art.16 alin.(1) din Constituția României, republicată.

p. PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr.271/18.03.2022