



CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ

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

Analizând propunerea legislativă pentru completarea și modificarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice (b574/05.11.2024), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/4704/11.11.2024 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1215/12.11.2024,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, urmărindu-se stabilirea unui quantum maxim al sporului condiții de muncă, a unor obligații pentru angajatorii instituției sau autorități publice în vederea normalizării condițiilor de muncă, de alte criterii pentru acordarea premiilor de excelență, precum și completarea listei referitoare la transparența veniturilor.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. p) 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 prezenta propunere legislativă va avea implicații asupra bugetului asigurărilor sociale de stat, sunt incidente prevederile art. 111 alin. (1) din Constituția României, republicată, fiind necesar a se solicita punctul de vedere al Guvernului.

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”*¹.

5. Precizăm că **Expunerea de motive** nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind prezentate, printre altele, informații referitoare la impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), la impactul socioeconomic, la măsurile de implementare a soluțiilor legislative preconizate și nici la consultările derulate.

Cu privire la ultimul aspect, precizăm că lipsesc informațiile cu privire la consultarea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, care potrivit art. 401 lit. c) și f) din Codul administrativ, emite, la solicitarea autorităților și instituțiilor publice, puncte de vedere cu privire la **proiectele de acte normative privind funcția publică și funcționarii publici** și colaborează cu instituțiile publice cu atribuții în domeniul

¹ De asemenea, la pct. 71 din considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 643/2020, s-a reținut că: *„Neîndeplinirea obligației solicitării fișei financiare conduce, în mod firesc, la concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare generală și lipsită de un caracter obiectiv și real, astfel că au fost încălcate prevederile constituționale cuprinse în art. 138 alin. (5) referitoare la stabilirea sursei de finanțare. Ca atare, cheltuielile preconizate prin textele de lege criticate grevează asupra bugetului de stat, adoptarea lor ar fi fost posibilă doar după stabilirea sursei de finanțare în condițiile Legii fundamentale și după solicitarea fișei financiare de la Guvern”*.

politicilor salariale și fiscal-bugetare, în vederea **elaborării cadrului normativ privind salarizarea funcționarilor publici**.

În plus, constatăm că denumirea actului normativ din titlul instrumentului de motivare nu coincide cu cea din conținutul proiectului, în primul caz fiind „**Lege pentru modificarea art. 23 din Legea nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice**”, precizând că la art. 32 alin.(2) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare se prevede că „**motivarea trebuie să se refere la forma finală a proiectului de act normativ**”, iar „**dacă pe parcurs s-au adus unele modificări proiectului, ca urmare a propunerilor și observațiilor primite de la organele de avizare, motivarea inițială trebuie reconsiderată în mod corespunzător**”.

Totodată, constatăm că argumentația referitoare la sporurile acordate personalului din administrația publică centrală este eronată, sporurile **nefiind acordate în procent fix** de 15%, 20%, 25% sau alte asemenea valori, ci în funcție de reunirea unui număr de factori de risc, ci începând de la 3% până la un anumit procent. Spre exemplu, în Hotărârea Guvernului nr. 917/2017² enumerați ca factori de risc pentru stabilirea, **de la caz la caz**, a cuantumului sporului pentru condiții periculoase sau vătămătoare de muncă:

„a) existența factorilor nocivi și mecanismul de acțiune a acestora asupra organismului;

b) intensitatea de acțiune a factorilor nocivi sau asocierea acestor factori;

c) durata de expunere la acțiunea factorilor nocivi;

d) existența unor condiții de muncă ce implică o suprasolicitare nervoasă, care determină un risc de îmbolnăvire sau de accidentare;

e) structura și nivelul morbidității în raport cu specificul locului de muncă;

f) existența unor condiții de muncă ce pot duce la uzura prematură a organismului;

g) existența factorilor cu grad de pericol ridicat ce pot afecta sănătatea și integritatea fizică și psihică;

² 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.

h) intensitatea de acțiune a factorilor cu grad de pericol ridicat ce pot afecta sănătatea și integritatea fizică și psihică”.

În ceea ce privește „publicarea listei tuturor beneficiarilor premiilor, în cadrul secțiunii de transparență salarială”, observăm că propunerea nu este însoțită și de un argument care să susțină promovarea soluției și nici de analizarea măsurii în care aceasta ar fi concordantă cu legislația în domeniul protecției datelor cu caracter personal.

Precizăm că, potrivit considerentelor exprimate în Decizia Curții Constituționale nr. 682 din 27 iunie 2012, „*dispozițiile art. 6 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată [...], cu modificările și completările ulterioare instituie obligația fundamentării actelor normative. [...]. Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) [...]*”.

În altă ordine de idei, documentul de motivare nu este redactat în acord cu prevederile art. 32 alin. (1) coroborate cele cu art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, cuprinzând și exprimări incorecte, imprecise sau improprii stilului juridic specific normativ ori care anunță unele măsuri nepromovate prin proiectul transmis spre avizare precum: „cu o serie de clarificare a criteriilor după care se acordă”, „propunem abrogarea articolelor ordonanței de urgență care a derogat legea salarizării unitare”, „introducem”, „am creat”.

De asemenea, în considerarea obiectului de reglementare devine incidentă norma de tehnică legislativă prevăzută la art. 30 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căreia, proiectele de legi de importanță deosebită trebuie însoțite de un studiu de impact. Acesta, în conformitate cu prevederile art. 33 alin. (3) din aceeași lege, ar trebui să facă referire printre altele: la dificultățile care ar putea fi întâmpinate în aplicarea noilor dispoziții; la beneficiile rezultate prin implementarea proiectului de lege, altele decât cele de natură economică; la analiza comparativă a costurilor și a beneficiilor pe care le implică proiectul de lege.

6. Cu titlu preliminar, semnalăm că soluțiile preconizate sunt susceptibile să încalce după caz, **principiul legalității** în componenta referitoare la previzibilitatea normelor, **principiul constituțional al**

egalității în fața legii sau drepturile fundamentale la protecție socială și la asigurarea de către stat a unui nivel de trai.

În sprijinul afirmației de mai sus aducem următoarele argumente:

6.1. Observăm că propunerea legislativă în ansamblul său nu este redactată în acord cu normele de tehnică legislativă cuprinse în art. 6 alin. (1), art. 8 alin. (4) și art.36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000. Propunerea legislativă nu instituie reguli necesare, care ar urma să răspundă unei nevoi reale de reglementare, soluțiile preconizate prezintă un caracter arbitrar, fiind totodată încălcată și obligația corelării noilor dispoziții normative cu cele aflate în vigoare și care sunt strâns legate de obiectul noii reglementări, în speță cu alte dispoziții referitoare la sporuri și premii prevăzute în anexele la Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice

6.2. La **art. 23**, referitor la soluția de la **alin. (2)**, unde se propune un quantum maxim al sporului pentru condiții de muncă reglementat (pleonastic de altfel) „de până la maxim 3% din salariul de bază”, fără a ține cont de condițiile diferite de muncă în cadrul diferitelor familii ocupaționale și chiar din cadrul aceleiași entități juridice căreia i se aplică prevederile Legii-cadru nr. 153/2017³, constatăm că aceasta **nu este în acord cu principiile sistemului de salarizare**, cele menționate *infra* constituind **expresii ale principiului egalității în fața legii**.

Precizăm că salariile lunare/soldele lunare⁴ ale personalului bugetar au fost stabilite astfel încât să reflecte, fie în **salariul de bază**, în **solda de funcție/salariul de funcție** sau în **indemnizația de încadrare**⁵, fie în **sporurile prevăzute**, principiile înscrise la art. 6 lit. a)-c), referitoare la **nediscriminare, egalitate și importanța socială a muncii**, ținându-se cont, printre altele, de **riscurile activității**, dar și criteriile generale de ierarhizare a posturilor între domeniile de activitate, cât și în cadrul aceluiași domeniu, așa cum sunt stabilite la art. 8 alin. (1) din aceeași lege, unul dintre criterii fiind cel de la lit. f), **condițiile de muncă**.

Așadar, soluția propusă la **alin. (2) al art. 23**, fără a opera o majorare a salariilor de bază prin aplicarea art. 6 și art. 8 din actul de bază, cu luarea în considerare a condițiilor de muncă, aduce atingere

³ A se vedea domeniul de aplicare prevăzut la art. 2 din lege.

⁴ Definite la art. 7 lit. e) și f) din lege.

⁵ Definite la art. 7 lit. a)-c) din lege.

principiului egalității în drepturi, și nu mai răspunde raționamentului care a stat la baza stabilirii salariilor în lege.

Referitor la aplicarea acestui principiu, Curtea Constituțională a reținut că **„Principiul egalității în drepturi nu înseamnă uniformitate**, încălcarea principiului egalității și nediscriminării existând atunci când se aplică un tratament diferențiat unor cazuri egale, fără o motivare obiectivă și rezonabilă, sau dacă există o disproporție între scopul urmărit prin tratamentul inegal și mijloacele folosite”⁶ și că **„situația obiectiv diferită în care se află diferite categorii de persoane plătite din fonduri publice justifică și chiar impune un tratament juridic diferit**, precum și faptul că este dreptul exclusiv al legiuitorului să facă diferențierea corespunzătoare la stabilirea drepturilor salariale”⁷.

Totodată, semnalăm că soluția propusă este în contradicție cu cea de la alin. (1), dat fiind că reglementează un quantum maxim general al sporului pentru condiții de muncă, la alin. (1) prevăzându-se (ca și în prezent) că mărimea concretă a sporului pentru condiții de muncă prevăzut în anexele nr. I-VIII, precum și condițiile de acordare a acestuia se stabilesc, alături de locurile de muncă și categoriile de personal, precum și de condițiile de acordare a acestuia prin regulamente-cadru elaborate de către fiecare dintre ministerele coordonatoare ale celor 6 domenii de activitate și aprobate prin hotărâre a Guvernului.

6.3. La art. 23 alin. (3), semnalăm că textul se caracterizează prin lipsă de predictibilitate prin folosirea sintagmei echivoce „în limita prevederilor de la art. 23 din prezenta lege”, a trimiterii la același articol, și a sintagmei imprecise „autoritățile abilitate în acest sens”.

6.4. La art. 23 alin. (5), în primul rând, textul prezintă caracter declarativ, neprevăzându-se consecințele nerespectării obligațiilor prevăzute pentru ordonatorii de credite.

În al doilea rând, obligațiile preconizate nici nu ar putea fi îndeplinite de ordonatorii de credite, a căror accepțiune și sferă sunt stabilite la art. 20 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, și care sunt miniștri, conducători de instituții sau autorități publice sau alte **persoane fizice** cărora li se delegă sau li s-a stabilit prin lege această calitate, persoane care **dispun, nu aplică măsuri** și nu

⁶ Paragraful 20 din Decizia nr. 98/2023.

⁷ Paragraful 34 din Decizia nr. 183/2023.

urmăresc dacă instalațiile funcționează normal sau amenajează locuri de muncă, acestea din urmă fiind atribuții ale personalului anume desemnat în fiecare instituție sau autoritate publică.

6.5. La art. 23 alin. (5), textul este imprecis, nepredictibil și necorelat cu legislația contravențională, nefăcând nici măcar referire la aceasta.

În primul rând, observăm că nu se precizează ce informații ar trebui să conțină un buletin de expertizare pentru a putea antrena consecințele vizate în text.

În al doilea rând, nu se stabilește dacă există o faptă care să poată fi considerată, probabil contravenție, constatată de organe abilitate și sancționată, cu posibilitatea contestării sancțiunii.

În al treilea rând, precizăm că o autoritate sau instituție publică poate lua oricâte măsuri de normalizare a muncii, dar factori precum suprasolicitarea, amplasarea pe imobilul unde funcționează sau în vecinătate a unor emițătoare de unde electromagnetice sau altele asemenea, nu va avea cum să le controleze, iar autoritățile sau instituțiile publice funcționează, de principiu, în spațiile pe care statul (*lato sensu*) le pune la dispoziție.

În al patrulea rând, sancțiunea „închiderii sau suspendării locurilor de muncă neconforme” (formulare lipsită de accepțiune juridică, neînțelegându-se, spre exemplu, cum s-ar putea suspenda un loc muncă”) ar fi și exagerată, în contextul în care autoritățile sau instituțiile publice nu au și resurse financiare alocate de la bugetul de stat în vederea normalizării condițiilor de muncă.

Nu în ultimul rând, aplicarea unei asemenea sancțiuni va genera încetarea sau suspendarea activității pentru personalul bugetar respectiv, nefiind prevăzute măsuri de protecție socială pentru asigurarea unui venit, ceea ce echivalează cu încălcarea dreptului fundamental la protecție socială al salariaților, prevăzut la art. 41 alin. (2) din Constituție și a dreptului fundamental la un nivel de trai decent, prevăzut la art. 47 alin. (1) din Legea fundamentală, potrivit căruia „Statul este obligat să ia măsuri de dezvoltare economică și de protecție socială, de natură să asigure cetățenilor un nivel de trai decent”.

6.6. Textele propuse pentru art. 8 alin. (2) și pentru art. 26 vor fi analizate în mod corelat, dat fiind că informațiile despre criteriile în funcție de care se pot acorda premiile sunt propuse spre eliminare din

prima normă, urmând ca altele să fie introduse în ultima normă menționată.

La **art. 26 alin. (1)**, textul părții introductive este eliptic și imposibil de aplicat.

În ceea ce privește limita premiilor, observăm că se propune o majorare substanțială care ajunge până la 20% din totalul cheltuielilor cu salariile de bază, spre deosebire de limita din forma *de lege lata*, de 5%, ceea ce va genera desigur cheltuieli publice, pentru care nu este stabilită sursa de finanțare, **contrar prevederilor art. 138 alin. (5) din Constituție**.

La **alin. (2)**, semnalăm că soluția preconizată este lipsită de predictibilitate, prin stabilirea în mod foarte concis a patru criterii, prin aplicarea cărora să se acorde premiile de excelență. Nefiind precizat în funcție de ce elemente se pot aprecia „competența”, „implicarea activă”, „impactul” și „feedbackul”, nu poate fi stabilit în mod obiectiv ce se va evalua pentru a se decide acordarea unui premiu de excelență.

În antiteză, criteriile actuale prevăzute la art. 8 alin. (2) *de lege lata sunt* clare și obiective:

- „a) cunoștințe profesionale și abilități;
- b) calitatea, operativitatea și eficiența activităților desfășurate;
- c) perfecționarea pregătirii profesionale;
- d) capacitatea de a lucra în echipă;
- e) comunicare;
- f) disciplină;
- g) rezistență la stres și adaptabilitate;
- h) capacitatea de asumare a responsabilității;
- i) integritate și etică profesională”.

Din aceleași rațiuni, actual text al art.8 alin. (2) ar trebui să rămână nemodificat.

6.7. Referitor la soluția preconizată pentru **art. 33 alin. (6)**, unde se preconizează obligația de a include în lista prevăzută la alin. (1) a beneficiarilor premiilor de excelență, a criteriilor pe baza cărora au primit premiul cu motivarea propunerii și a conturilor bugetare aferente, pe de o parte, precizăm că în actualul conținut al art. 33, reflectat și în denumirea marginală, care potrivit art. 47 alin. (5) din Legea nr. 24/2000, exprimă sintetic obiectul articolului, se reglementează **obligația de asigurare a transparenței veniturilor salariale**. Aceasta constă în publicarea de către toate autoritățile și

instituțiile publice enumerate la art. 2 alin. (1) și (3) din lege a unei **liste a tuturor funcțiilor** din autoritățile sau instituțiile publice respective ce intră în categoria personalului plătit din fonduri publice și cuprinde mai multe elemente care nu presupun nominalizarea persoanelor beneficiare, în acord cu legislația privind protecția datelor personale, spre deosebire de textul propus pentru alineatul analizat.

Pe de altă parte, învederăm faptul că informațiile referitoare la orice premii acordate, inclusiv cele de excelență, fără indicarea persoanei beneficiare, sunt obligatorii a fi publicate și în prezent, conform art. 33 alin. (1) lit. b) și f) la rubricile din listă referitoare la „tipul, baza de calcul, cota procentuală, valoarea brută a sporurilor, compensațiilor, adaosurilor, **primelor și premiilor eligibile pentru fiecare funcție, precum și baza legală a acordării acestora**” sau la „**orice alte drepturi în bani și/sau în natură**, dacă este cazul, precum și baza legală a acordării acestora”.

În plus, menționarea criteriilor în baza cărora s-a acordat premiul nu prezintă nicio relevanță obiectivă în considerarea asigurării transparenței publice a veniturilor, dat fiind că orice venit salarial aferent fiecărei funcții din autoritatea sau instituția publică respectivă trebuie oricum publicat.

În ceea ce privește indicarea conturilor bugetare din care au fost acordat premiile, de asemenea nu prezintă relevanță obiectivă în considerarea asigurării transparenței publice a veniturilor, dat fiind că verificarea legalității cheltuielilor publice revine Curții de Conturi, care exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public, iar în domeniul finanțelor publice, se aplică, potrivit legii, principiile publicității și al transparenței. În plus, în cazul fiecărui element din listă, conform legii, trebuie indicată și baza legală a acordării.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE


București
Nr. 1244/05.12.2024