



R O M Â N I A  
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ  
CABINETUL PREȘEDINTELUI

Palatul Parlamentului  
Calea 13 Septembrie nr. 2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725 București  
40, România

Telefon: (+40-21) 313 25 31

Fax: (+40-21) 312 54 80

Internet : <http://www.ccr.ro>

E-mail: [pres@ccr.ro](mailto:pres@ccr.ro)

Dosar nr.2749A/2016

*Dep. legislativ*

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ  
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ

10 9 4 4 10 NOV 2016

NR. ....

*D-lui S.G. Pănciu*

Domnului  
**FLORIN IORDACHE**  
Președintele Camerei Deputaților

16 11/47931/11 10

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă comunicăm, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Guvernul României cu privire la neconstituționalitatea Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.20/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 23 noiembrie 2016, ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 7 decembrie 2016.

Vă asigurăm, Domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

PARLAMENTUL ROMÂNIEI  
CAMERA DEPUTAȚILOR  
SECRETAR GENERAL  
Nr. 2/3835 GP/M.A. 2016

PREȘEDINTE

*Valer Dorneanu*  
Prof.univ.dr. Valer Dorneanu

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ  
Dosar nr. 2749 A/ 2016



CABINET PRIM-MINISTRU  
INTRARE Nr. 5/7283  
IEȘIRE  
Data 09.11.2016

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ  
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ  
NR. 10916 / 10 NOV 2016

**DOMNULUI Valer Dorneanu**

**Președintele Curții Constituționale a României**

**STIMATE DOMNULE PREȘEDINTE,**

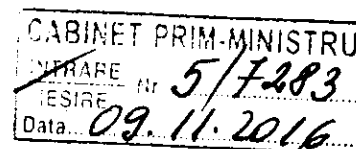
Prin prezenta, în temeiul prevederilor art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, R2, Guvernul României, reprezentat de Prim-Ministru Dacian Julien Cioloș, în termenul legal și în conformitate cu prevederile art. 2553 alin. (1) și art. 2554 din Legea nr. 287/2009 privind Codul Civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare, vă înaintăm Sesizarea privind neconstituționalitatea prevederilor Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 20/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare, și pentru modificarea și completarea unor acte normative.

Totodată, precizăm că forma pentru promulgare a legii, astfel cum a fost adoptată în plenul ședinței Camerei Deputaților, a fost disponibilă din 09 noiembrie 2011.

Cu deosebită considerație,

**Prim Ministru,**

  
**DACIAN JULIEN CIOLOȘ**



**Președintelui Curții Constituționale a României,  
Domnul Valer Dorneanu**

**STIMATE DOMNULE PREȘEDINTE,**

În temeiul art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, R2, Guvernul României, reprezentat de Prim-Ministru Dacian Julien Cioloș, formulează prezenta sesizare împotriva prevederilor Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 20/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare, și pentru modificarea și completarea unor acte normative – număr de înregistrare la Senat L346/2016, număr de înregistrare la Camera Deputaților PLX 449/2016 (atașăm copie).

**I. Aspecte de neconstituționalitate sesizate în ceea ce privește Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 20/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare, și pentru modificarea și completarea unor acte normative, în ansamblul său.**

**A. Încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituția României, potrivit cărora: "În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie."**

Prin prisma acestei reguli constituționale se desprinde interpretarea potrivit căreia activitatea de legiferare se realizează în limitele și în concordanță cu Legea fundamentală dar aceasta trebuie să se facă în condiții de calitate a legislației. Pentru ca legea să fie respectată, aceasta trebuie cunoscută și înțeleasă de subiecții de drept, iar pentru a fi

înțeleasă, trebuie să fie suficient de precisă, și previzibilă, în scopul de a oferi securitate juridică destinatarilor săi<sup>1</sup>.

De asemenea, menționăm că principiul supremației Constituției, inserat în principiul mai larg al legalității, presupune existența unor norme de drept intern accesibile destinatarilor legii, precise și previzibile în aplicarea lor, astfel cum reiese și din jurisprudența constantă a C.E.D.O. (Hotărârea din 5 ianuarie 2000 în Cauza Beyeler contra Italiei, Hotărârea din 23 noiembrie 2000 în Cauza Ex-Regele Greciei și alții contra Greciei, Hotărârea din 8 iulie 2008 în Cauza Fener Rum Patrikligi contra Turciei).

Asigurarea securității juridice constituie o regulă consacrată și de actualitate în România, pe fondul creșterii cantitative a legislației, ca urmare a creșterii complexității dreptului, în urma dezvoltării noilor surse de drept, mai ales a dreptului european și a celui internațional, precum și a evoluției societății cu consecința apariției unor noi domenii de reglementare.

Astfel, Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) a statuat că *principiul securității juridice* face parte din ordinea juridică europeană și trebuie respectat atât de instituțiile europene, cât și de statele membre, atunci când acestea își exercită prerogativele conferite de directivele din sistemul normativ european.

Lipsa de accesibilitate și previzibilitate a dispozițiilor legale este frecvent invocată și în fața Curții Constituționale, instanța constituțională pronunțându-se adesea asupra încălcării acestor exigențe<sup>2</sup>.

De asemenea, în doctrina de specialitate s-a reținut că o normă este previzibilă atunci când oferă o anumite garanție contra atingerilor arbitrare ce i-ar putea fi aduse de către puterea publică. Sub acest aspect, *principiul securității juridice* se corelează cu un alt principiu, dezvoltat în dreptul european, și anume *principiul încrederii legitime*.

Potrivit jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene<sup>3</sup>, *principiul încrederii legitime* impune ca legislația să fie clară și predictibilă, unitară și coerentă; de asemenea,

---

<sup>1</sup> Decizia Curții Constituționale nr.319/2013, (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.404 din 4 iulie 2013).

<sup>2</sup> Decizia nr. 453/2008, M.Of. nr.374 din 16 mai 2008, Decizia nr.710/2009, M.Of. nr.358 din 28 mai 2009.

<sup>3</sup> Cauzele Facini Dori v Recre, 199421, Foto-Frost v Hauptzollant Lübeck.Ost, 198722, Cauza C-91/92, în Takis Tridimas, „The General Principles of EU Law”, Oxford EC LawLibrary, p. 244 și Cauza 314/85, idem, p. 248, citate de Ion Predescu și Marieta Safta în lucrarea ”Principiul securității juridice, fundament al statului de drept. Repere jurisprundențiale”, pag.8.

impune limitarea posibilităților de modificare arbitrară a normelor juridice (adică pe baza unor criterii de oportunitate conjuncturală), stabilitatea regulilor instituite prin acestea.

Și în doctrină s-a afirmat, în același sens, că prima dintre condițiile ce asigură aplicabilitatea fluentă și rațional eficientă a dreptului o constituie suficiența sa de definire, care vizează asigurarea rigorii atât în planul conceptualizării dreptului, a noțiunilor juridice, cât și în planul redactării actelor normative (știut fiind că dreptul rămas în abstract nu poate produce efecte modelatoare asupra vieții cotidiene a cetății, nu poate influența în sens obiectiv și pozitiv viața socială).

Or, prevederile legii care face obiect al acestei sesizări instituie un regim legal într-o formă care încalcă mai multe prevederi din legea fundamentală și din alte legi aflate în vigoare, **după cum vom arăta în continuare.**

**B. Încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (4), art. 111 alin. (1), art. 138 alin. (5), precum și art. 11 alin. (1) și (2) din Constituția României, potrivit cărora:**

*„Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească - în cadrul democrației constituționale.”*

*„Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora. În cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie”,*

*„Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.”*

și, respectiv

*„Statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte” și „Tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern”*

În acest sens, în cadrul raporturilor constituționale dintre Guvern și Parlament, problemele referitoare la fundamentarea și susținerea unor reglementări în diferite domenii de activitate, cu implicații financiare profunde, au o semnificație aparte.

Tocmai de aceea, potrivit art. 111 alin. (1), **în cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale**

de stat, **solicitarea informării este obligatorie. Nerespectarea acestei obligații, dacă are ca efect încălcarea interdicției prevăzute la art. 138 alin. (5), referitoare la aprobarea unor cheltuieli bugetare fără stabilirea sursei de finanțare, are drept consecință neconstituționalitatea măsurii astfel adoptate** care, sub aspect strict economic și financiar, tocmai fiindcă nu poate fi executată, apare ca fiind nerealistă, nesinceră.

Per a contrario, ori de câte ori o astfel de informare nu însoțește o inițiativă legislativă se ajunge la nerespectarea art.111 și art.138 alin.(5) din Constituție.

Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung, trebuie să conțină informații referitoare la efectele financiare asupra bugetului general consolidat, și **anume la modificări ale cheltuielilor bugetare, precum și la calculele privind fundamentarea acestor modificări.**

**Considerăm că principiul clasic al separației și echilibrului puterilor legislativă, executivă și judecătorească, în cadrul democrației constituționale, înscris expresis verbis la art. 1 alin. (4) din Legea fundamentală, este încălcat prin nerespectarea prevederilor constituționale mai sus arătate.**

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a invocat loialitatea constituțională ca fiind o prelungire a principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească –, arătând că *raporturile instituționale trebuie să funcționeze în cadrul constituțional al loialității și al colaborării, pentru realizarea atribuțiilor constituționale distinct reglementate pentru fiecare dintre autorități*<sup>4</sup>, **colaborarea dintre autorități fiind una dintre condițiile esențiale și necesare pentru buna funcționare a autorităților publice ale statului.**

Și cu alte ocazii<sup>5</sup>, instanța de contencios constituțional a reiterat principiul loialității constituționale, subliniind importanța, pentru buna funcționare a statului de drept, a colaborării dintre puterile statului, care ar trebui să se manifeste în spiritul normelor de loialitate constituțională, comportamentul loial constituind o garanție a principiului separației și echilibrului puterilor în stat<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Decizia nr. 356 din 5 aprilie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 322 din 14 mai 2007.

<sup>5</sup> Decizia nr. 972 din 21 noiembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 800 din 28 noiembrie 2012.

<sup>6</sup> Decizia nr. 1.431 din 3 noiembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 12 noiembrie 2010.

În deciziile Curții Constituționale se arată constant că *”stabilirea sursei de finanțare și insuficiența resurselor financiare din sursa astfel stabilită sunt două aspecte diferite: primul aspect este legat de imperativele art. 138 alin. (5) din Constituție, iar al doilea nu are caracter constituțional, fiind o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern”* (Decizia nr. 1358/2010). Or, în ce privește primul aspect, se poate observa că, prin neindicarea sursei de finanțare în expunerea de motive a propunerii legislative, asupra proiectului în discuție planează un viciu de neconstituționalitate.

În ceea ce privește critica de neconstituționalitate referitoare la încălcarea art. 111 alin. (1) și art. 138 alin. (5) din Constituție, apreciem că are relevanță jurisprudența constantă a Curții Constituționale care, prin decizii anterioare, a statuat necesitatea ca inițiativa legislativă să conțină informații referitoare la efectele financiare asupra bugetului general consolidat, și anume la modificări ale cheltuielilor bugetare, **precum și la calculele privind fundamentarea acestor modificări.**

Avem în vedere jurisprudența Curții Constituționale (1358/2010, 1360/2010), Curtea a analizat și s-a pronunțat asupra conținutului art. 111 alin. (1) și art. 138 alin. (5) reținându-se că:

*”(...) obligativitatea indicării sursei de finanțare pentru aprobarea cheltuielilor bugetare, prevăzută de art. 138 alin. (5) din Constituție, constituie un aspect distinct față de cel al lipsei fondurilor pentru susținerea finanțării din punct de vedere bugetar. Astfel, prin Decizia nr. 1.093 din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 711 din 20 octombrie 2008, Curtea Constituțională a reținut că stabilirea sursei de finanțare și insuficiența resurselor financiare din sursa astfel stabilită sunt două aspecte diferite: primul aspect este legat de imperativele art. 138 alin. (5) din Constituție, iar al doilea nu are caracter constituțional, fiind o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern.*

*Totodată, dacă s-ar reține că lipsa precizării exprese a sursei de finanțare presupune, implicit, inexistența sursei de finanțare, aceasta ar echivala cu o prezumție fără suport constituțional, ceea ce este inadmisibil. Prin Decizia nr. 515 din 24 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.195 din 14 decembrie 2004, Curtea a statuat că finanțarea cheltuielilor bugetare se face din surse financiare alocate în buget și că majorarea unor cheltuieli se finanțează fie prin suplimentarea alocațiilor bugetare din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, fie prin rectificarea bugetară.*

*De asemenea, Curtea reține că, în cadrul raporturilor constituționale dintre Guvern și Parlament, problemele referitoare la fundamentarea și susținerea unor reglementări în diferite domenii de activitate, cu implicații financiare profunde, au o semnificație aparte. Astfel, potrivit art. 111 alin. (1) teza a doua din Constituție, "În cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie."*

În același sens, respectiv al necesității determinării impactului bugetar și, respectiv, necesitatea prevederii surselor de acoperire a micșorării veniturilor, considerăm că au fost încălcate următoarele prevederi legale:

- **art. 15 alin. (1) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010**, republicată, cu modificările și completările ulterioare:

*„(1) În cazul propunerilor de introducere a unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, initiatorii au obligația să prezinte:*

*a) fișa financiară prevăzută la art.15 din Legea nr.500/2002, cu modificările și completările ulterioare, însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată;*

*b) declarație conform căreia majorarea de cheltuială respectivă este compatibilă cu obiectivele și prioritățile strategice specificate în strategia fiscal-bugetară, cu legea bugetară anuală și cu plafoanele de cheltuieli prezentate în strategia fiscal-bugetară”.*

- **art. 15 alin. (1) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice**, cu modificările și completările ulterioare:

*„(1) În cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative/măsuri/politici a căror aplicare atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, se va întocmi o fișă financiară, care va respecta condițiile prevăzute de Legea nr. 69/2010. În această fișă se înscriu efectele financiare asupra bugetului general consolidat, care trebuie să aibă în vedere:*

*a) schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani;*

*b) estimări privind eşalonarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor;*

*c) măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar.”*



- **art. 2 coroborat cu art. 17 Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010**, cu modificările și completările ulterioare:

*„art. 2. Dispozițiile prezentei legi se aplică autorităților, instituțiilor și entităților publice și/sau de utilitate publică prevăzute la art. 2 pct. 30 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, și, respectiv, la art. 2 pct. 39 din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare, finanțate potrivit art. 62 din Legea nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare, și art. 67 din Legea nr. 273/2006, cu modificările și completările ulterioare, precum și altor entități clasificate în administrația publică conform Regulamentului (UE) nr. 549/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 mai 2013 privind Sistemul european de conturi naționale și regionale din Uniunea Europeană, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, nr. 174 din 26 iunie 2013.”*

*„ art. 17. - (1) Nu se pot promova acte normative cu mai puțin de 180 de zile înainte de expirarea mandatului Guvernului, în conformitate cu art. 110 alin. (1) din Constituția României, republicată, care conduc la creșterea cheltuielilor de personal sau a pensiilor în sectorul bugetar.*

*(2) Totalul cheltuielilor de personal ale bugetului general consolidat nu poate fi majorat pe parcursul anului bugetar, cu ocazia rectificărilor bugetare.”*

- **art. 30 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora proiectele de acte normative trebuie însoțite de documente de motivare, și anume expunerea de motive în cazul proiectelor de legi sau al propunerilor legislative.

Având în vedere că măsurile propuse prin proiectul de lege au impact suplimentar asupra deficitului bugetului general consolidat, la adoptarea acestora nu s-a ținut cont de obligațiile instituite prin legile mai sus menționate.

La evaluarea impactului bugetar, respectiv la sustenabilitatea măsurilor, trebuie avute în vedere inclusiv măsurile de relaxare fiscală instituite prin Codul Fiscal, care conduc la diminuarea veniturilor bugetare, precum și normele adoptate deja care determină majorarea cheltuielilor bugetului general consolidat (acordarea unor drepturi de natură salarială).

Subliniem că **măsurile adoptate prin lege, obiect al sesizării, generează influențe financiare suplimentare** (comparativ cu plafoanele aprobate prin *Legea pentru*

*aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2016, nr. 338/2015), asupra cheltuielilor de personal ale bugetului general consolidat de cca. 4,85 miliarde lei pentru anul 2017 (cca. 0,6% din PIB), respectiv 2,9 miliarde lei asupra deficitului bugetar stabilit pentru anul 2017 (cca. 0,4% din PIB).*

**Astfel, aplicarea acestora ar conduce la nerespectarea plafonului soldului bugetului general consolidat și a plafonului cheltuielilor de personal ale bugetului general consolidat, exprimate ca procent în produsul intern brut, aprobate pentru anul 2017 prin *Legea pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2016, nr. 338/2015.***

Totodată, precizăm că, în conformitate cu art. 26 alin. (4) din *Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată: "Limitele pentru soldul total și cheltuielile de personal ale bugetului general consolidat, prevăzute la art. 29 alin. (1) lit. a) și c), aprobate de Parlament, sunt obligatorii pentru următorii 2 ani bugetari."*

Atenționăm asupra faptului că, pentru anul 2017, deficitul bugetului general consolidat, aprobat prin *Legea nr. 338/2015*, este de 2,77% din PIB, ceea ce corespunde unui deficit în termeni ESA de 2,89% din PIB, sub plafonul de 3% din PIB permis de regulile europene privind deficitul în termeni ESA.

Așadar, există riscul ca impactul suplimentar generat de aplicarea acestor măsuri să nu poată fi acoperit din bugetul aprobat, ceea ce creează premisele unui dezechilibru bugetar, cu consecința nerespectării nivelului deficitului bugetar prevăzut în *Tratatul de la Maastricht privind Uniunea Europeană și care atrage declanșarea procedurii de deficit excesiv.*

Potrivit **Pactului de Stabilitate și Creștere (PSC)**, acord între statele membre ale Uniunii Europene având scopul de a coordona politicile fiscale naționale în cadrul Uniunii Economice Monetare pentru asigurarea unui climat de stabilitate și de prudență bugetară, procedura privind deficitul excesiv reprezintă principalul instrument de constrângere a statelor membre de a respecta criteriile de convergență stabilite prin *Tratatul de la Maastricht privind evitarea deficitelor publice excesive. În cazul în care un stat are un deficit bugetar mai mare de 3% din produsul intern brut sau o datorie publică mai mare de 60%, Comisia Europeană poate recomanda Consiliului să ia o serie de măsuri împotriva statului ce încalca termenii pactului.*

Începând cu 1 decembrie 2009, data intrării în vigoare a *Tratatului de la Lisabona*, dispozițiile art. 104 din *Tratatul de la Maastricht* au fost preluate în **art. 126 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene**, publicat în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. C83 din 30 martie 2010*. Potrivit acestor dispoziții, "(2) Pentru a identifica

*erorile evidente, Comisia supraveghează evoluția situației bugetare și a nivelului datoriei publice în statele membre. Comisia examinează în special dacă disciplina bugetară a fost respectată, pe baza următoarelor două criterii:*

*(a) dacă raportul dintre deficitul public planificat sau real și produsul intern brut depășește o valoare de referință, cu excepția cazului în care:*

*- raportul s-a diminuat în mod semnificativ și constant și atinge un nivel apropiat de valoarea de referință; sau*

*- depășirea valorii de referință este excepțională și temporară și respectivul raport se menține aproape de valoarea de referință;*

*(b) dacă raportul dintre datoria publică și produsul intern brut depășește o valoare de referință, cu excepția cazului în care acest raport se diminuează suficient și se apropie de valoarea de referință într-un ritm satisfăcător.*

*Valorile de referință sunt precizate în Protocolul privind procedura aplicabilă deficitelor excesive, care este anexat la tratate".*

Sub acest aspect, **art. 1 din Protocolul nr. 12 privind procedura aplicabilă deficitelor excesive** stabilește că "*Valorile de referință menționate la articolul 126 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene sunt următoarele:*

*- 3% pentru raportul dintre deficitul public prevăzut sau realizat și produsul intern brut la prețurile pieței;*

*- 60% pentru raportul dintre datoria publică și produsul intern brut la prețurile pieței".*

De asemenea, potrivit **Declarației cu privire la articolul 126 din tratat (pct. 30), anexată la Actul final al Conferinței interguvernamentale care a adoptat Tratatul de la Lisabona semnat la 13 decembrie 2007:** "*consolidarea potențialului de creștere și garantarea unor situații bugetare sănătoase formează cei doi piloni pe care se sprijină politica economică și bugetară a Uniunii și a statelor membre. Conferința își reafirmă angajamentul față de dispozițiile privind Pactul de stabilitate și de creștere, care constituie cadrul în care trebuie să se efectueze coordonarea politicilor bugetare ale statelor membre".*

*În sensul celor mai sus arătate, se creează premisele încălcării prevederilor constituționale ale art. 11 alin. (1), care obligă România la respectarea cu prioritate ale acordurilor și tratatelor internaționale la care România este parte.*<sup>7</sup>

Totodată, în raport de influențele financiare generate de aplicare normelor adoptate, se creează premisele unui dezechilibru bugetar, cu consecința neîncadrării în Obiectivul Bugetar pe Termen Mediu (MTO) în anii 2017, 2018 și 2019 și a nerespectării obligațiilor ce revin României, derivate din Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernanta în cadrul uniunii economice și monetare.

**C. Încălcarea prevederilor art.16 alin. (1) din Constituția României, potrivit căroră "Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări".**

Egalitatea în drepturi constituie o garanție referitoare la exercitarea drepturilor fundamentale prevăzute în cuprinsul Constituției, dar și a oricăror alte drepturi și îndatoriri subiective reglementate în cuprinsul altor acte normative. Ea include toate domeniile de activitate în care persoana are dreptul garantat la exercitarea libertăților legale în scopul realizării intereselor sale legitime.

Curtea Constituțională a statuat că este inadmisibilă o diferență de tratament juridic pe criterii sociale sau categorii de funcționari, deoarece ar reprezenta o discriminare<sup>8</sup>. A admis că pot exista situații care să permită particularități, dar nu orice asemenea caz justifică o diferență de tratament juridic, mai ales în situația în care un tratament juridic diferit ar reprezenta o discriminare.

Toate persoanele sunt egale în fața legii și au dreptul fără discriminări, la o egală protecție din partea legii. Legea trebuie să interzică toate discriminările și să garanteze tuturor persoanelor o protecție egală și eficace contra tuturor discriminărilor.

---

<sup>7</sup> Decizia nr.799 din 17 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.440 din 23 iunie 2011.

<sup>8</sup> DCC nr.6/1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 01/1993

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat în jurisprudența sa<sup>9</sup> că o diferență de tratament între persoane plasate în situații analoage sau compatibile este discriminatorie **dacă ea nu se bazează pe o justificare obiectivă și rezonabilă**, adică dacă nu urmărește un scop legitim sau dacă nu există un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit.

Astfel, sesizăm faptul că este viciată de neconstituționalitate soluția legislativă potrivit căreia, pentru categoriile de personal prevăzute în legea obiect al prezentei sesizări, începând cu luna decembrie 2016, ***sporurile și alte drepturi salariale specifice activității se vor calcula prin raportare la salariul de bază, stabilit potrivit ordonanței de urgență, astfel cum a fost modificată prin prezenta lege***, deoarece **se reglementează unui tratament preferențial** față de restul categoriilor de personal bugetar, pentru care „în anul 2016, ***cuantumul sporurilor, indemnizațiilor, compensațiilor și al celorlalte elemente ale sistemului de salarizare, care fac parte, potrivit legii, din salariul brut, solda lunară brută/salariul lunar brut, indemnizația lunară brută de încadrare, se menține la același nivel cu cel ce se acordă personalului plătit din fonduri publice pentru luna decembrie 2015, în măsura în care personalul își desfășoară activitatea în aceleași condiții***”, potrivit disp. art. 1 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare.

#### **D. Încălcarea dispozițiilor art. 61 coroborat cu art. 75 din Constituția României, potrivit cărora:**

*„(1) Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării.*

*(2) Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și Senat”.*

Potrivit art. 61 din Constituția României, Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării, iar structura sa este bicamerală, fiind alcătuit din Camera Deputaților și Senat. Principiul bicameralismului, astfel consacrat, se reflectă însă nu numai în dualismul instituțional în cadrul Parlamentului, ci și în cel funcțional, deoarece **art. 75 din Legea fundamentală stabilește competențe de legiferare potrivit cărora fiecare dintre cele două Camere are, în cazurile expres definite, fie calitatea de primă Cameră sesizată, fie de Cameră decizională.**

---

<sup>9</sup> Curtea EDO, Cauza Frette C. Franța, hotărârea din 26 februarie 2002; cauza Pretty c. Regatului Unit, hotărârea din 29 aprilie 2002

Totodată, ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ suprem al poporului român și de unicitatea sa ca autoritate legiuitoare a țării, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră, fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră.

În jurisprudența sa<sup>10</sup>, luând în considerare normele și principiile fundamentale mai sus-menționate, Curtea Constituțională a statuat că „dezbateră parlamentară a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului nostru bicameral”.

„În jurisprudența Curții Constituționale, s-a arătat că "principiul bicameralismului [...] se reflectă în procedura legislativă prin diviziunea de competențe prevăzută de art. 75 din Legea fundamentală, în cadrul căreia fiecare dintre cele două Camere este, în cazurile expres definite, primă Cameră sesizată sau Cameră decizională. Totodată, ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ suprem al poporului român, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singura Cameră, fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră. [...] Dezbateră parlamentară a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului nostru bicameral.

Așadar, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce asupra proiectului de lege adoptat de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze, ceea ce contravine principiului bicameralismului [...] și a competențelor stabilite pentru cele două Camere, potrivit art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală."

În dezvoltarea acestei jurisprudențe, Curtea a stabilit două criterii majore a fi avute în vedere atunci când se pune problema analizării principiului bicameralismului, respectiv:

a) existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului;

b) existența unor configurații deosebite, semnificativ diferite, între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului.(...)

Astfel, chiar dacă legea adoptată a păstrat obiectul de reglementare al proiectului legislativ inițial, acestuia i s-a adus, în Camera decizională, o modificare majoră (...).

---

<sup>10</sup> DCC nr. 472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 30 aprilie 2008.

*Or, o singură Cameră, în speță, Camera Deputaților, nu poate decide în mod final cu privire la acest aspect în sensul de a impune aceeași conduită și Senatului decât cu încălcarea art. 61 alin. (2) din Constituție.*<sup>11</sup>

Astfel, deși Camerele au drept propriu de decizie asupra unei inițiative legislative, principiul bicameralismului este respectat doar în condițiile în care ambele Camere au dezbătut și s-au exprimat cu privire la același conținut și la aceeași formă ale inițiativei legislative. *„Diferențele de conținut juridic dintre forma proiectului de lege adoptat de Senat, ca primă Cameră sesizată, și a legii adoptate de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, sunt de natură să încalce principiul bicameralismului, în sensul că forma finală a legii, în redactarea adoptată de Camera decizională, se îndepărtează în mod substanțial de forma adoptată de Camera de reflecție, ceea ce echivalează practic cu excluderea acesteia din urmă de la procesul de legiferare. Or, legea trebuie să fie rezultanta manifestării de voință concordante a ambelor Camere ale Parlamentului”*<sup>12</sup>.

Or, propunerea legislativă a fost adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, într-o redactare total diferită față de conținutul propunerii legislative inițiale, ignorându-se forma propusă de inițiator și adoptată de Senat.

Urmărind strict comparația dintre forma adoptată de Senat a proiectului de lege și forma finală a legii, rezultată ca urmare a dezbaterilor și votului acordat în Camera Deputaților, se observă încălcarea principiului bicameralismului, diferența de conținut fiind vizibilă, flagrantă și de substanță.

**II. Norma adoptată nu respectă dispozițiile art. 47 alin. (4), art. 50 și art. 61 alin. (2) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, potrivit căroră:**

*„În cazul actelor normative care au ca obiect modificări sau completări ale altor acte normative, articolele se numerotează cu cifre romane, păstrându-se numerotarea cu cifre arabe pentru textele modificate sau completate”*,

*„(1) În cazul în care o normă este complementară altei norme, pentru evitarea repetării în text a acelei norme se va face trimitere la articolul, respectiv la actul normativ care o conține. Nu poate fi făcută, de regulă, o trimitere la o altă normă de trimitere.*

---

<sup>11</sup> DCC nr. 413 din 22 aprilie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 30 aprilie 2008.

<sup>12</sup> DCC nr. 472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 30 aprilie 2008.

(2) *Dacă norma la care se face trimitere este cuprinsă în alt act normativ, este obligatorie indicarea titlului acestuia, a numărului și a celorlalte elemente de identificare.*"

***"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".***

Pentru adoptarea oricărui act normativ, legiuitorul a reglementat norme de tehnică legislativă care stabilesc o serie de criterii obligatorii pentru elaborarea oricărui act normativ, a căror respectare este absolut necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Potrivit art.,3 alin.,(1) din Legea nr.24/2000, normele de tehnică legislativă **sunt obligatorii** inclusiv la elaborarea propunerilor legislative aparținând deputaților sau senatorilor.

Respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care se circumscrie principiului constituțional al securității raporturilor juridice, conferind actelor normative claritatea și previzibilitatea necesară.

În acest context, precizăm că în jurisprudența Curții Constituționale<sup>13</sup> s-a reținut că *"orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat"*.

În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale<sup>14</sup>. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrariului.

Pe cale de consecință, o lege îndeplinește condițiile calitative impuse atât de Constituție, cât și de Convenție, numai dacă norma este enunțată cu suficientă precizie pentru a permite celor care trebuie să o aplice să își adapteze conduita în funcție de aceasta.

---

<sup>13</sup> Decizia nr.189/2006, Decizia nr.903/2010, Decizia nr. 26/2012.

<sup>14</sup> Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României, paragraful 52, și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza Sissanis împotriva României, paragraful 66.



Din această perspectivă, dispozițiile Legii *privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 20/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare, și pentru modificarea și completarea unor acte normative* sunt viciate prin formularea vagă, neclară, a dispozițiilor legale și caracterul confuz și imprecis și, prin urmare, imprevedibil al acestora.

În acest sens, semnalăm o situație cel puțin bizară în ceea ce privește cronologia procedurală la nivelul avizelor comisiilor sesizate și a Raportului comun asupra proiectului de *Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.20/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare, și pentru modificarea și completarea unor acte normative*, aviz trimis Comisiei pentru muncă și protecție socială, Comisiei juridice, de disciplină și imunități și Comisiei pentru buget, finanțe și bănci, pentru dezbateră în fond, de natură să influențeze direct claritatea și precizia actului normativ.

Astfel, potrivit pct.3 din conținutul avizului Comisiei pentru sănătate și familie Nr.4c-8 /357 din 18 octombrie 2016 (atașat prezentei) sunt admise amendamente ce fac trimitere la un alin. (6<sup>2</sup>) al articolului 3<sup>2</sup>, care însă nu se regăsește în forma finală a Raportului asupra legii supuse adoptării: ”3. La art.1, punctul 1, după alineatul (6<sup>2</sup>) al articolului 3<sup>2</sup> se introduce un nou alineat, alineatul (6<sup>3</sup>) cu următorul cuprins:

(6<sup>3</sup>) Prin excepție de la prevederile art. 1 alin (2), începând cu 1 decembrie 2016 sporurile și alte drepturi salariale specifice activității se vor calcula prin raportare la salariul de bază, potrivit prezentei legi, cu excepția categoriilor de personal prevăzute la alin (6<sup>2</sup>).”

Amendamentele admise ce reglementează inclusiv alin. (6<sup>1</sup>) și (6<sup>2</sup>) ale articolului 3<sup>2</sup> se regăsesc însă în cuprinsul avizului Comisiei pentru apărare, ordine publică și siguranță națională Nr.4c- 12/431 emis la 25.10.2016 (atașat prezentei), dar care, de asemenea, nu se regăsesc în Raportul final asupra legii supuse adoptării.

Din conținutul Raportului comun (atașat prezentei) al Comisiei pentru muncă și protecție socială, Comisiei juridice, de disciplină și imunități și Comisiei pentru buget, finanțe și bănci asupra proiectului de *Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.20/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016,*

prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare, și pentru modificarea și completarea unor acte normative, reiese că:

*„În urma examinării proiectului de lege și a opiniilor exprimate, comisiile au hotărât, cu majoritate de voturi, să propună plenului Camerei Deputaților adoptarea proiectului de Lege cu amendamente, admise, redată în anexele care fac parte integrantă din prezentul raport comun.”*

Astfel, din analiza textului supus adoptării plenului Camerei Deputaților, rezultă că lipsesc articolele corespunzătoare avizului cu amendamente admise ale Comisiei pentru apărare, ordine publică și siguranță națională Nr.4c- 12/431/25.10.2016, astfel că acestea nu au fost adoptate.

**Presupunem că trimiterile și completările sunt efectuate la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015 privind salarizarea personalului platit din fonduri publice în anul 2016, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetar, astfel cum a fost modificată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 43/2016.**

Această carență de procedură parlamentară afectează calitatea actului normativ adoptat, ceea ce încalcă exigențele imperative de tehnică legislativă prevăzute de Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, astfel:

Astfel, atragem atenția asupra faptului că normele de trimitere ale legii, așa cum a fost adoptată, se fac la articole și la alineate care nu aparțin Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 20/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative, ceea ce contravine normelor de tehnică legislativă.

Prin urmare, trimiterile se fac în mod greșit la articole și alineate ale ordonanței modificate de OUG nr. 20/2016, respectiv ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2015, care nu face obiectul aprobării de către Parlament prin prezenta lege, astfel:

#### **Conform prevederilor legii:**

*„Articol unic. – Se aprobă Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 20 din 8 iunie 2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 434 din 9*

ianie 2016, cu modificările și completările ulterioare, cu următoarele modificări și completări:

*1. La articolul 1 punctul 1, după alineatul (1<sup>4</sup>) al articolului 3<sup>1</sup>, se introduc opt noi alineate, alineatele (1<sup>5</sup>) – (1<sup>12</sup>), cu următorul cuprins: (...)*

**Or, prevederile art. 3<sup>1</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 20/2016 NU CONTIN alineatele (1<sup>1</sup>) - (1<sup>3</sup>),** astfel încât aceasta, conform normelor de tehnică legislativă, nu putea fi astfel completată.

Aceși observație o formulăm cu privire la soluția prevăzută la pct. 4 al art. I din lege, astfel:

*„4. La articolul 1 punctul 1, după alineatul (6<sup>2</sup>) al articolului 3<sup>2</sup> se introduce un nou alineat, alineatul (6<sup>3</sup>), cu următorul cuprins:*

*„(6<sup>3</sup>) Prin excepție de la prevederile art. 1 alin. (2), începând cu luna decembrie 2016, sporurile și alte drepturi salariale specifice activității se vor calcula prin raportare la salariul de bază, potrivit prezentei ordonanțe de urgență, cu excepția categoriilor de personal prevăzute la alin. (6<sup>2</sup>).”*

**Or, prevederile art. 3<sup>2</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 20/2016 NU CONTIN alineatele (6<sup>1</sup>) - (6<sup>2</sup>),** astfel încât aceasta, conform normelor de tehnică legislativă, nu putea fi astfel completată.

Față de considerentele mai sus expuse, înaintăm prezenta sesizare, în vederea exercitării controlului de constituționalitate a Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 20/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare, și pentru modificarea și completarea unor acte normative.

Prim Ministru,

  
DACIAN JULIEN CIOLOȘ