



CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ

referitor la proiectul de ORDONANȚĂ DE URGENȚĂ privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative

Analizând proiectul de **ORDONANȚĂ DE URGENȚĂ** privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr. 166 din 12.05.2023 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr. D529/12.05.2023,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, cu completările ulterioare, și al art. 33 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, cu modificările ulterioare,

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

1. Prezentul proiect are ca obiect reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și modificarea și completarea unor acte normative.

2. Astfel cum se menționează în cuprinsul Notei de fundamentare, se impune *„adoptarea de măsuri care să limiteze creșterea cheltuielilor, până la un nivel care să permită respectarea țintelor de deficitul bugetar asumate de către Guvernul României, și astfel să evite crearea premiselor unui dezechilibru bugetar cu consecințe negative asupra performanțelor economice ale României”*.

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

4. Precizăm faptul că un proiect de ordonanță de urgență având același obiect de reglementare și conținut similar a fost transmis Consiliului Legislativ, prin adresa Secretariatului General al Guvernului nr. 163 din 11.05.2023, fiind emis, în acest dosar, avizul favorabil, cu observații și propuneri nr. 492/12.05.2023. Față de proiectul anterior, discutat și aprobat în ședința Guvernului din data de 12.05.2023, menționăm că actualul proiect a preluat în bună măsură observațiile și propunerile formulate prin avizul anterior, motiv pentru care învederăm în cele ce urmează observațiile și propunerile nepreluate, în contextul în care acestea subzistă în raport cu actuala versiune, precum și o serie de observații și propuneri în legătură cu unele noi modificări și completări aduse proiectului analizat.

5. La **paragraful 10 din cadrul preambulului**, pentru considerente de redactare, propunem scrierea enunțului „... putând avea consecințe negative,” sub forma „... **ar putea** avea consecințe negative,”.

6. La **art. I alin. (3), partea introductivă**, pentru rigoarea exprimării, propunem inserarea substantivului „**dispozițiilor**” în cadrul sintagmei „... potrivit **dispozițiilor** alin. (1) ...”.

La **lit. a)**, pentru sintagma „în condițiile legii”, avem în vedere prevederile art. 50 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care dispun faptul că, 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.

La **lit. b)**, partea introductivă a textului, pentru fluenta exprimării se va adăuga, în finalul acestuia, articolul posesiv genitival „a”.

7. La **art. II alin. (2)**, pentru asigurarea previzibilității normei propuse, recomandăm reformularea textului, prin indicarea limitativă a criteriilor în raport de care „ordonatorul principal de credite poate aproba ordonatorilor secundari și/sau terțiari de credite din subordine depășirea nivelului prevăzut la alin. (1)”. În actuala redactare, utilizarea sintagmei „În cazuri temeinic justificate” poate genera o apreciere subiectivă și discreționară în procesul aplicării normei.

8. La **art. III alin. (2)**, în vederea accentuării caracterului imperativ al normei, dar și pentru considerent de estetică, propunem ca formularea „... se va putea face numai prin redistribuiri ...” să fie redată sub forma „... se **realizează** numai prin redistribuiri ...”.

La **alin. (3) lit. c)**, pentru unitate terminologică cu Decizia Consiliului Uniunii Europene 2021/0309 (NLE) din 28 octombrie 2021

de aprobare a evaluării Planului de redresare și reziliență al României, formularea „... din Planul național de redresare și reziliență, ...” trebuie redactată sub forma „... din Planul Național de Redresare și Reziliență al României”.

La **alin. (4)**, pentru un spor de rigoare normativă, exprimarea „... până la intrarea în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență, ...” va fi modificată, astfel: „... până la **data intrării** în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență, ...”.

La **alin. (5)**, conform căruia „*Începând cu data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență, încetează toate procedurile de achiziție publică pentru bunurile prevăzute la alin. (1) lit. a) pentru care nu a fost parcursă etapa de comunicare a rezultatului procedurii de achiziție publică*”, date fiind rațiunile care au stat la baza acestei propuneri de text, recomandăm luarea în considerare a posibilității includerii în sfera de aplicabilitate a acestui alineat și a achizițiilor de bunuri prevăzute la alin. (1) lit. b) din cadrul aceluiași articol (mobilier și aparatură birotică, precum și obiecte de inventar de natura acestora). În cazul preluării acestei propuneri, trimiterea se va face la alin. (1) în loc de alin. (1) lit. a).

9. La art. IV alin. (4), pentru evitarea dubiilor în interpretare, este necesar a se preciza că prevederea se va aplica doar în anul 2023, începând cu data intrării în vigoare a ordonanței de urgență, pentru a se putea păstra caracterul temporar și urgent al măsurii preconizate. Observația este valabilă și pentru **alin. (5)**.

Totodată, din analizarea textelor preconizate pentru **alin. (4) și (5)**, semnalăm **tratamentul mai favorabil** care se va aplica în privința organizării de concursuri pentru ocuparea posturilor și a funcțiilor de conducere, vacante sau temporar vacante, **din unitățile și instituțiile din sistemul național de învățământ**, spre deosebire de organizarea de concursuri sau examene pentru ocuparea posturilor vacante sau temporar vacante **din instituțiile și autoritățile publice prevăzute la alin. (1) lit. a)**, după cum urmează: pentru concursurile ce se urmărește a se organiza în unitățile și instituțiile din sistemul național de învățământ **cazurile nu trebuie să fie temeinic justificate și nici încadrarea în cheltuielile de personal aprobate cu această destinație în buget nu trebuie argumentată**. În absența prezentării în preambul și în Nota de fundamentare a situației extraordinare și necesității măsurii, precum și a justificării tratamentului diferit, textul de la **alin. (4)** prezintă caracter discriminatoriu, motiv pentru care propunem reformularea în consecință a acestuia.

La **alin. (8)**, pentru suplețea normei, propunem eliminarea abrevierii „**alin.**”, antepusă numeralelor „(5)-(7)”.

La **alin. (11)**, pentru corectitudinea și exactitatea normei de trimitere, se impune rectificarea exprimării „... de la primirea înștiințării prevăzute la alin. (9).”, în sensul scrierii acesteia sub forma „... de la primirea înștiințării prevăzute la alin. (10).”

La **alin. (13)**, este necesară reconsiderarea soluției preconizate, deoarece, prin folosirea sintagmei „fără obligativitatea organizării unor concursuri”, textul dă expresie unei norme permissive, fiind la latitudinea angajatorului dacă organizează sau nu concurs, ceea ce va genera aplicări discriminatorii ale normei, deoarece pentru unele funcții de conducere s-ar putea organiza concursuri, iar pentru altele nu, chiar în cadrul aceleiași instituții.

De asemenea, întrucât titlul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, a mai fost citat anterior, în acord cu rigorile de tehnică legislativă, este necesară eliminarea acestuia, observație valabilă pentru toate situațiile similare din proiect.

10. La **art. V**, pentru considerente de ordin gramatical, se va introduce articolul posesiv genitival „a” înaintea sintagmei din finalul textului „*cheltuielilor aferente despăgubirilor civile*”.

11. La **art. VII**, cu referire la art. 11 din Legea nr. 133/2019 pentru înființarea Agenției pentru Calitatea și Marketingul Produselor Agroalimentare, cu modificările ulterioare, pentru un spor de rigoare în redactare, acesta va fi modificat, astfel:

„Art. 11 Prezenta lege intră în vigoare la **data de 1 ianuarie 2024**”.

12. La **art. VIII**, referitor la desfășurarea activității funcționarului public în regim de telemuncă, dar nu ca urmare a acordului părților, ci prin dispoziție a angajatorului, în primul rând, precizăm că, potrivit art. 374 alin. (1) din Codul administrativ, „Raporturile de serviciu se nasc și se exercită pe baza actului administrativ de numire, emis în condițiile legii”. Prin urmare, în absența precizării în actul administrativ de numire a posibilității ca activitatea presupusă de executarea raportului de serviciu să se desfășoare în regim de telemuncă, fără acordul funcționarului public și fără restituirea cheltuielilor cu utilitățile și de altă natură determinate de necesitatea îndeplinirii sarcinilor de serviciu, aspecte care ar fi trebuit să fie prevăzute în lege la data nașterii raportului de serviciu, textul propus pentru art. VIII are un vădit caracter neconstituțional, deoarece prezintă caracter retroactiv și nu respectă prevederile art. 53 din Legea fundamentală în materia

restrângerii dreptului la muncă al funcționarului public și a dreptului de proprietate privată, coroborate cu cele ale art. 115 alin. (6).

De asemenea, constatăm absența prezentării în preambul și în Nota de fundamentare a situației extraordinare și a necesității măsurii prevăzute la art. VIII, precum și a justificării neafectării dreptului fundamental la muncă și la proprietate privată, textul fiind susceptibil să aducă atingere art. 115 alin. (4) din Constituție.

Precizăm că **modalitatea de desfășurare a activității** prin care se execută raportul juridic de muncă în sectorul bugetar reprezintă un element intrinsec al acestui raport, **fiind de natura legii organice** și că normele referitoare la telemuncă prevăzute în Codul administrativ au fost introduse tot printr-o lege organică, Legea nr. 283/2022 (a se vedea, în acest sens, paragrafele 13 și 14 din Decizia Curții Constituționale nr. 818/2017).

În acest context, semnalăm că desfășurarea activității funcționarului public în regim de telemuncă este stabilită printr-o normă dispozitivă (în formă permisivă), nu imperativă, dar de natura legii organice, cuprinsă la art. 374 alin. (3) din Codul administrativ - „Raporturile de serviciu ale funcționarilor publici **se pot exercita și în regim de telemuncă (...)**”. Așadar, pentru respectarea prevederilor art. 115 alin. (6) din Constituție, **în sensul neafectării prin ordonanțe de urgență a unor drepturi fundamentale**, în speță dreptul la muncă, precum și pentru respectarea principiului de legiferare al ierarhiei actelor normative, **persoanele și durata activității desfășurate în regim de telemuncă nu se pot stabili prin acte individuale, ci tot printr-un act normativ de natura legii organice**, de o manieră generală și impersonală, prin identificarea de activități și de funcții, și nu de persoane.

În concluzie, reformularea textului va fi necesară, deoarece obligativitatea desfășurării muncii în regim de telemuncă va conduce la încălcarea mai multor drepturi fundamentale și principii constituționale, după cum urmează:

a) dreptul la muncă, ce nu se va mai exercita în condițiile stabilite prin actul administrativ de numire;

b) principiul securității juridice și principiul speranței legitime, care decurg din principiul respectării statului de drept, prevăzut la art. 1 alin. (3) din Constituție, deoarece măsura va determina o scădere a salariului lunar prin neacordarea sporului pentru condiții de muncă vătămătoare sau periculoase. Curtea Constituțională statuează la paragraful nr. 19 din Decizia nr. 328/2020 că „**Principiul speranței legitime este indisolubil legat de statul de drept.** În virtutea acestui

principiu, organele statului sunt obligate să acționeze în conformitate cu dispozițiile legale și să respecte speranțele legitime întemeiate pe prevederile legale în vigoare, **indivizii putând conta pe previzibilitatea normelor legal adoptate și fiind astfel în măsură să își planifice viitorul în contextul drepturilor conferite de aceste dispoziții**".

c) dreptul la proprietate privată, întrucât, fără acordul proprietarului (funcționarul public, de regulă) și printr-o îmbogățire fără justă cauză, statul realizează o ingerință în prerogativele folosinței și a dispoziției ale dreptului de proprietate privată, dat fiind că activitatea de telemuncă va genera cheltuieli suplimentare pentru funcționarul public, pentru care nu se prevede procedura de calcul și de restituire, cheltuieli pe care funcționarul public va fi obligat să le suporte, deoarece potrivit art. 374 alin. (9) din Codul administrativ, funcționarul public care își desfășoară activitatea în regim de telemuncă are obligația să dispună de toate mijloacele necesare îndeplinirii atribuțiilor care îi revin potrivit fișei postului;

d) principiul nediscriminării, deoarece dintre toți angajații din sistemul bugetar, numai funcționarilor publici li se vor aplica îngrădirile precizate *supra*.

Prin urmare, este necesară reformularea textului propus pentru art. VIII, în sensul eliminării derogării de la art. 374 alin. (5) și al păstrării doar a derogării de la art. 374 alin. (7) din Codul administrativ, care se referă la numărul lunar maxim de zile de telemuncă, ceea ce înseamnă că, pentru restul anului 2023 s-ar putea prevedea că, **prin acordul părților**, numărul lunar de zile de telemuncă în sectorul bugetar nu va mai fi limitat la 5.

Totodată, propunem ca derogarea să vizeze și alin. (8) al 374, în sensul aplicării, pentru perioada cuprinsă între data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență și sfârșitul anului 2023, doar a lit. d) din cadrul acestui alineat, literă care prevede că desfășurarea activității în regim de telemuncă se poate aproba pentru funcționarii publici care desfășoară activități dintre cele stabilite de conducătorul autorității sau instituției publice ca putând fi realizate în regim de telemuncă.

13. La art. IX alin. (1), indicăm faptul că textul „... conform prevederilor legale în vigoare, ...” nu îndeplinește cerințele privind claritatea și previzibilitatea normelor juridice, recomandând, în acest sens, revederea și reconsiderarea aspectului sesizat.

14. La **art. XI alin. (1)**, pentru fluenta textului, propunem inserarea prepoziției simple „**de**” în cuprinsul expresiei „...o perioadă de 24 de luni ...”.

La **alin. (2)**, pentru respectarea prescripțiilor normative, propunem ca enunțul „... astfel cum se prevede la art. 8 din Legea nr. 315/2004 ...” să fie scris „... astfel cum **este prevăzut** la art. 8 din Legea nr. 315/2004 ...”.

La **alin. (4)**, pentru inteligibilitatea normei, recomandăm scrierea exprimării „...”, respectiv un număr mai mic de operatori economici implicați în lanțul de aprovizionare va fi primi un punctaj mai mare.” astfel: „...”, **în sensul că**, un număr mai mic de operatori economici implicați în lanțul de aprovizionare **va primi** un punctaj mai mare.”.

La **alin. (5)**, pentru concordanță cu varianta originală prezentată pe site-ul eur-lex.europa.eu, propunem ca raportarea la „... Regulamentul (CE) nr. 178/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 ianuarie 2022 de stabilire a principiilor și a cerințelor generale ale legislației alimentare, de instituire a Autorității Europene pentru Siguranța Alimentară și de stabilire a procedurilor în domeniul siguranței produselor alimentare, cu modificările și completările ulterioare.” să se realizeze astfel: „... Regulamentul (CE) nr. 178/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 ianuarie **2002** de stabilire a principiilor și a cerințelor generale ale legislației alimentare, de instituire a Autorității Europene pentru **Siguranța** Alimentară și de stabilire a procedurilor în domeniul siguranței produselor alimentare, cu modificările și completările ulterioare.”.

15. La **art. XII alin. (1)**, pentru considerente de ordin gramatical, acordul gramatical dintre subiect și predicat se va face la singular („poate”), nu la plural („pot”), iar cuvântul „maxim” se va scrie sub forma „maximum”.

La **alin. (2)**, menționăm că se folosește cuvântul „*persoanele*” în timp ce la **alin. (1)** se utilizează substantivul „*personalul*”, fiind necesară realizarea unității terminologice. Reiterăm observația pentru **alin. (3)**.

16. În legătură cu **art. XIV**, conform căruia „*De la data intrării în vigoare a dispozițiilor prezentei ordonanțe de urgență, Guvernul poate adopta proiecte de acte normative/documente de politici publice a căror aplicare atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, doar dacă acestea sunt însoțite de fișa financiară întocmită conform art. 15 din Legea nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare și art. 15 sau art. 21, după caz.*”

din Legea nr. 69/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și de declarația conform căreia majorarea de cheltuială 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”, recomandăm reanalizarea și, eventual, reformularea acestuia, sub aspectul condiționalităților instituite. Scopul prezentei propuneri este de preîntâmpinare a unor posibile întârzieri înregistrate în procedura de adoptare a actelor normative vizate (a se vedea, în acest sens, pct. 71 din considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 643/2020), astfel încât adoptarea acestor reglementări să fie condiționată de **solicitarea** fișei financiare, iar nu de **prezentarea** acesteia.

De asemenea, pentru suplețea prevederii, propunem eliminarea abrevierii „art.”, antepusă numeralului „21”.

17. La **art. XVI alin. (2)**, pentru un spor de claritate în exprimare, propunem înlocuirea formulării „procesul de dobândire a deplinei capacități instituționale necesare gestionării bugetului (...)” cu exprimarea „procesul de optimizare organizatorică și funcțională, în vederea gestionării eficiente a bugetului (...)”.

18. La **art. XVII partea introductivă**, pentru corectitudine și cursivitate redacțională, sintagma „... se modifică și completează după cum urmează:” trebuie să figureze sub forma „... se modifică și se completează după cum urmează:”.

19. La **art. XVIII**, pentru un surplus de precizie din punct de vedere al informării legislative, exprimarea „... astfel cum este modificat prin prezenta ordonanță de urgență, ...” va fi completată, după cum urmează: „... astfel cum este modificat prin **art. XVII pct. 1** din prezenta ordonanță de urgență, ...”.

PREȘEDINTE


Florin IORDACHE

București
Nr. 495/15.05.2023