



CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

Str. Dimitrie D. Gerota nr. 7-9, sector 2, București, cod poștal: 020027

Telefoane: 021.310.23.56, 021.316.31.34

Fax: 021.316.31.31

021.310.23.57, 021.316.31.33

Cod fiscal: 10464660

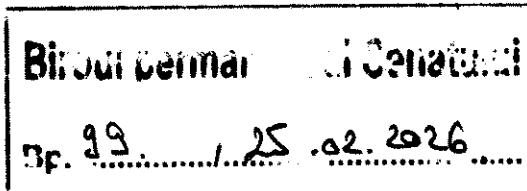
E-mail: ces@ces.ro

www.ces.ro

Membru fondator al Asociației Internaționale a Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare (AICESIS)

Membru al Uniunii Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare Francofone (UCESIF)

„Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare.” (Art. 141 din Constituția României revizuită)



Nr. 1396/24.02.2026

AVIZ

**referitor la proiectul de Ordonanță de urgență a Guvernului
privind adoptarea unor măsuri pentru creșterea capacității financiare
a unităților administrativ-teritoriale precum și pentru modificarea
și completarea unor acte normative**

În temeiul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și art. 11 lit. a) din Regulamentul de organizare și funcționare, Consiliul Economic și Social a fost sesizat cu privire la avizarea *proiectului de Ordonanță de urgență a Guvernului privind adoptarea unor măsuri pentru creșterea capacității financiare a unităților administrativ-teritoriale precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative.*

CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

În temeiul art. 5 lit. a) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în ședința din data de 24.02.2026, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.86/17.05.2022, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare**:

- proiectul de ordonanță de urgență a Guvernului este vulnerabil din perspectivă constituțională, atât sub aspectul lipsei unei situații extraordinare, cât și sub aspectul afectării stabilității funcției publice și al încălcării principiului securității juridice,

având în vedere impactul direct și imediat asupra raporturilor de muncă/serviciu, asupra funcționării instituțiilor publice și asupra calității serviciilor publice;

- analiza constituționalității proiectului de ordonanță de urgență prin raportare la dispozițiile art. 115 alin. (4) și (6) din Constituția României

- regimul constituțional al ordonanțelor de urgență. Caracterul excepțional al delegării legislative

Potrivit art. 115 alin. (4) din Constituția României, Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația constituțională de a motiva urgența în cuprinsul actului normativ. Această dispoziție instituie un regim de excepție de la regula constituțională a legiferării parlamentare, regim care trebuie interpretat strict, restrictiv și cu maximă rigoare, tocmai pentru a preveni transformarea ordonanței de urgență într-un instrument ordinar de guvernare. În jurisprudența sa constantă, Curtea Constituțională a subliniat că delegarea legislativă prin ordonanță de urgență nu reprezintă o alternativă la procedura parlamentară, ci o soluție constituțională extremă, justificată exclusiv de existența unor circumstanțe obiective, excepționale și imprevizibile, care impun o intervenție normativă imediată.

Curtea a reținut în mod constant că:

- situația extraordinară trebuie să fie reală, obiectivă și determinată,
- situația extraordinară trebuie să fie exterioară voinței Guvernului,
- urgența nu poate fi dedusă din simple considerații de oportunitate politică,
- necesitatea unor reforme structurale sau a alinierii la politici publice asumate anterior nu echivalează cu o situație extraordinară.

Prin urmare, analiza constituționalității unui proiect de ordonanță de urgență trebuie să pornească de la o verificare strictă a existenței și consistenței situației extraordinare invocate, precum și a legăturii directe, imediate și necesare dintre aceasta și măsurile adoptate;

- lipsa unei situații extraordinare reale, concrete și imprevizibile

Examinarea preambulului proiectului de act normativ relevă faptul că Guvernul își fundamentează intervenția legislativă pe o serie de argumente recurente: reducerea deficitului bugetar, consolidarea fiscală, implementarea reformelor asumate prin PNRR, eficientizarea administrației publice, digitalizarea și reorganizarea aparatului administrativ. Aceste elemente, analizate individual sau cumulativ, nu configurează însă o situație

extraordinară în sens constituțional, ci descriu obiective generale de politică publică, cu caracter structural, previzibil și de durată;

- reducerea deficitului bugetar și consolidarea fiscală reprezintă politici publice asumate de statul român în mod constant, în special în contextul procedurilor europene privind disciplina bugetară. Acestea nu constituie evenimente imprevizibile, apărute brusc, ci realități economice cunoscute, anticipate și gestionate prin strategii multianuale. Or, Curtea Constituțională a statuat că deficiențele structurale ale finanțelor publice sau presiunile bugetare cronice nu pot justifica, prin ele însele, recurgerea la ordonanțe de urgență, întrucât ar transforma excepția în regulă;
- în mod similar, invocarea angajamentelor asumate prin PNRR nu poate fundamenta existența unei situații extraordinare. PNRR este un instrument de planificare și reformă pe termen mediu, negociat, asumat și cunoscut anterior adoptării proiectului de ordonanță. Obligațiile decurgând din acesta sunt previzibile, etapizate și susceptibile de implementare prin lege, cu respectarea procedurii parlamentare. A accepta contrariul ar însemna a valida teza potrivit căreia orice angajament european ar suspenda, de facto, rolul Parlamentului, ceea ce este incompatibil cu arhitectura constituțională a statului.

Mai mult, Guvernul nu explică în mod convingător care este legătura directă și imediată dintre reforma evaluării funcționarilor publici și stabilitatea macroeconomică sau prevenirea unui risc iminent. Reforma evaluării lucrătorilor din administrație este o intervenție normativă cu efecte graduale, care se produc în timp, pe parcursul mai multor cicluri de evaluare. Ea nu poate genera efecte bugetare imediate și nici nu poate preveni o criză iminentă. În lipsa acestei legături cauzale, urgența rămâne una afirmată, nu demonstrată, ceea ce contravine exigențelor constituționale;

- reformele structurale privind descentralizarea, evaluarea resurselor umane și reorganizarea administrației nu au caracter imprevizibil. Dimpotrivă, ele presupun analiză, consultare, stabilitate normativă și coerență legislativă. Adoptarea lor prin ordonanță de urgență indică nu existența unei situații extraordinare, ci opțiunea Guvernului de a evita dezbaterile parlamentare, cu toate garanțiile de transparență și deliberare pe care aceasta le implică;
- în mod semnificativ, chiar în interiorul Guvernului este recunoscut faptul că problemele reale ale administrației publice centrale nu decurg din absența unor mecanisme de evaluare sau din lipsa unor instrumente de control al performanței, ci din disfuncționalități structurale ale cadrului de salarizare și

din tratamente diferențiate aplicate funcțiilor publice comparabile. Astfel, prin Nota de informare privind retenția personalului din cadrul Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, prezentată în ședința de Guvern din 19 februarie 2026, se constată explicit că diferențele de remunerare pentru funcții publice comparabile generează migrație predictibilă a personalului, pierderea competențelor, subdimensionarea structurilor și deteriorarea accelerată a capacității administrative. Această recunoaștere instituțională infirmă teza existenței unei situații extraordinare imprevizibile și demonstrează că dificultățile invocate sunt cunoscute, structurale și persistente, fiind rezultatul unor politici publice fragmentate și nu al unui eveniment excepțional care să justifice recurgerea la ordonanță de urgență.

- confuzia dintre urgență și oportunitate. Deturnarea mecanismului constituțional

Un viciu major al proiectului analizat constă în confundarea sistematică a urgenței cu oportunitatea. Argumentele din preambul descriu ceea ce Guvernul consideră a fi necesar, util sau oportun din perspectiva politicilor sale, însă nu demonstrează existența unei constrângeri constituționale care să facă imposibilă amânarea reglementării;

- Curtea Constituțională a statuat în mod repetat că oportunitatea unei măsuri nu poate substitui urgența constituțională, iar Guvernul nu se poate erija în legiuitor primar invocând propria agendă politică. Acceptarea unei asemenea practici ar conduce la golirea de conținut a art. 115 alin. (4) și la transformarea ordonanței de urgență într-un instrument discreționar de guvernare.
- în speță, nu există niciun element factual nou, apărut recent, care să impună adoptarea imediată a măsurilor propuse. Nu este identificată nicio criză administrativă iminentă, niciun blocaj instituțional, niciun risc major care să nu poată fi gestionat prin procedura legislativă ordinară. În aceste condiții, ordonanța de urgență apare ca un instrument de accelerare politică, nu ca un răspuns la o situație extraordinară;

- incidența art. 115 alin. (6). Afectarea drepturilor și garanțiilor constituționale

Presupunând existența unei situații extraordinare, proiectul analizat intră sub incidența interdicției prevăzute de art. 115 alin. (6) din Constituție, potrivit căreia ordonanțele de urgență nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale

ale statului și nici drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție;

- stabilitatea funcției publice reprezintă o garanție constituțională implicită, derivată din art. 16 din Constituție și din principiile statului de drept. Funcția publică nu este un raport de muncă obișnuit, ci un raport de drept public, guvernat de reguli speciale, menite să asigure neutralitatea, continuitatea și profesionalismul administrației. Curtea Constituțională a statuat constant că stabilitatea funcționarului public nu este un privilegiu individual, ci o garanție instituțională în interesul general;
 - reforma evaluării funcționarilor publici, corelată explicit cu reducerea cheltuielilor de personal, poate conduce indirect la încetarea raporturilor de serviciu. Dacă mecanismul normativ instituit permite afectarea substanțială a stabilității funcției publice, prin introducerea unor criterii vagi, subiective și susceptibile de arbitrar, ne aflăm în prezența unei afectări a unui drept fundamental, ceea ce este inadmisibil prin ordonanță de urgență;
 - de asemenea, art. 1 alin. (5) din Constituție consacră principiul legalității și al securității juridice. Normele care reglementează cariera funcționarului public trebuie să fie clare, previzibile și coerente. Modificările structurale, operate printr-un act normativ provizoriu, adoptat în regim de urgență, fără dezbateri parlamentară, subminează încrederea legitimă a destinatarilor normei și contravin exigențelor statului de drept;
- reforma evaluării funcționarilor publici pe bază de competențe. Risc sistemic major pentru securitatea raportului de serviciu și pentru neutralitatea administrației publice
- Natura juridică a evaluării profesionale. Evaluarea ca act administrativ cu efecte juridice directe
Evaluarea profesională a funcționarilor publici nu reprezintă o simplă procedură internă de management al resurselor umane, lipsită de relevanță juridică, ci constituie un act administrativ individual cu efecte directe și indirecte asupra raportului de serviciu, asupra carierei, promovării, menținerii în funcție și, în final, asupra încetării acestui raport. Din această perspectivă, evaluarea profesională intră integral sub incidența principiilor constituționale ale legalității, previzibilității, proporționalității și securității juridice;
 - Curtea Constituțională a reținut constant că raportul de serviciu al funcționarului public este guvernat de reguli speciale, distincte de dreptul comun al muncii, tocmai pentru a preveni arbitrariul, politizarea și utilizarea discreționară a funcției publice. În acest cadru, evaluarea profesională trebuie

să fie un instrument de verificare obiectivă a îndeplinirii atribuțiilor legale, nu un mecanism de selecție subiectivă, sancționare indirectă sau eliminare a unor persoane determinate;

- proiectul de ordonanță de urgență modifică radical această paradigmă, transformând evaluarea dintr-un instrument de verificare a performanței profesionale într-un mecanism de apreciere comportamentală, cu un grad ridicat de indeterminare normativă și cu efecte juridice disproporționate. Această mutație conceptuală nu este neutră din punct de vedere constituțional, întrucât afectează însăși substanța garanțiilor asociate stabilității funcției publice;

- evaluarea pe competențe în absența retenției competențelor. Contradicția internă a reformei

Reforma evaluării funcționarilor publici este propusă într-un context în care chiar în ședința de Guvern din 19 februarie se recunoaște deteriorarea accelerată a capacității administrative, determinată de pierderea personalului cu experiență și competențe transferabile. Nota de informare a Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației evidențiază explicit faptul că discrepanțele salariale dintre instituții cu atribuții comparabile conduc la migrația personalului calificat, la pierderea memoriei instituționale și la subdimensionarea critică a structurilor cu atribuții complexe, inclusiv în domenii cu expunere externă și termene ferme;

- în acest context, introducerea unui sistem de evaluare bazat pe competențe comportamentale, cu criterii vagi și cu efecte potențial eliminatorii, nu poate fi calificată drept o măsură de creștere a capacității administrative. Dimpotrivă, aceasta riscă să accelereze exact fenomenul descris în nota de informare anterior referită, prin accentuarea insecurității profesionale și amplificarea motivației de părăsire a sistemului pentru funcționarii cu competențe ridicate și alternative profesionale reale;
- rezultă astfel o contradicție internă evidentă a politicii guvernamentale: pe de o parte, este recunoscut oficial că problema fundamentală este pierderea competențelor din cauza tratamentului salarial inechitabil; pe de altă parte, se propune un mecanism normativ care afectează suplimentar stabilitatea raportului de serviciu, fără a corecta cauza structurală identificată;
- evaluarea pe bază de competențe. Deriva de la criterii obiective la criterii comportamentale vagi

Anexa nr. 1 a proiectului introduce un sistem de evaluare anuală bazat pe competențe generale și specifice, utilizând un sistem de notare de la 1 la 5, calificative cu impact direct asupra carierei și posibilitatea unor evaluări parțiale. Deși, la nivel declarativ, acest sistem este prezentat ca o modernizare a administrației, analiza juridică relevă că el introduce un nivel de indeterminare și subiectivism incompatibil cu exigențele constituționale;

- competențele generale și indicatorii comportamentali, astfel cum sunt formulate în proiect, presupun o evaluare preponderent calitativă, bazată pe percepții, aprecieri personale și judecăți de valoare ale evaluatorului. Termeni precum „adaptabilitate”, „orientare spre rezultate”, „capacitate de colaborare”, „inițiativă” sau „manifestarea competențelor” nu sunt definiți în mod riguros și nu sunt corelați cu indicatori cuantificabili, măsurabili și verificabili. În lipsa unor asemenea repere, evaluarea devine inevitabil subiectivă, iar rezultatul acesteia nu mai poate fi controlat efectiv nici administrativ, nici jurisdicțional.

Or, Curtea Constituțională a statuat că normele care produc efecte asupra carierei trebuie să fie suficient de clare pentru ca destinatarul lor să își poată adapta conduita și pentru ca instanța să poată verifica legalitatea aplicării lor. Un sistem de evaluare bazat pe criterii vagi și elastice încalcă această exigență, întrucât funcționarul nu poate anticipa ce comportament este considerat „corespunzător” sau „nesatisfăcător”, iar instanța nu poate verifica decât formal, nu substanțial, temeinicia evaluării;

- gradul excesiv de apreciere subiectivă. Premisa arbitrariului instituționalizat
Unul dintre cele mai grave vicii ale sistemului propus constă în gradul excesiv de apreciere subiectivă conferit evaluatorului, fără contrabalansarea acestuia prin criterii obiective, standarde clare sau mecanisme efective de control. Evaluatorul este chemat să aprecieze nu doar îndeplinirea unor atribuții concrete, prevăzute în fișa postului, ci și „competențe manifestate”, atitudini și comportamente, fără ca legea să stabilească limite precise ale acestei aprecieri;
- această marjă largă de apreciere este incompatibilă cu natura raportului de serviciu. Funcționarul public nu este subordonat ierarhic într-un raport de tip privat, ci exercită atribuții de putere publică, în baza legii. Evaluarea sa nu poate fi lăsată la discreția percepției personale a superiorului, fără riscul de a transforma administrația într-un sistem de loialitate personală și conformism;

- practica instanțelor naționale este constantă în a anula evaluările profesionale motivate prin formule generale, stereotipe sau lipsite de fundament factual. Instanțele au reținut că simpla invocare a unor competențe generale, fără indicarea unor fapte concrete, verificabile, care să justifice nota acordată, echivalează cu lipsa motivării actului administrativ. Proiectul aflat în transparență decizională ignoră această practică și instituționalizează, practic, exact tipul de evaluare pe care instanțele îl sancționează;

- stabilirea și revizuirea obiectivelor. Instrument de control ierarhic și presiune administrativă

Un alt element problematic al sistemului propus îl reprezintă modul de stabilire și revizuire a obiectivelor individuale. Potrivit proiectului de act normativ, obiectivele sunt stabilite de conducători sau demnitari și pot fi revizuite pe parcursul perioadei de evaluare. Această flexibilitate aparent benignă ascunde un risc major de abuz, în lipsa unor garanții ferme privind proporționalitatea, stabilitatea și corelarea obiectivelor cu atribuțiile legale și resursele disponibile;

- principiul legalității impune ca obiectivele individuale să fie strict corelate cu fișa postului, cu competențele legale ale funcționarului și cu resursele efectiv alocate. Stabilirea unor obiective excesive, disproporționate sau imposibil de realizat, urmată de sancționarea funcționarului pentru neatingerea acestora, echivalează cu o sancțiune mascată, lipsită de bază legală.

Mai mult, posibilitatea revizuirii obiectivelor pe parcursul perioadei de evaluare, fără criterii clare și fără consimțământul real al funcționarului, transformă obiectivele într-un instrument de control ierarhic, susceptibil de a fi utilizat pentru presiuni, intimidare sau eliminare selectivă. Într-un asemenea context, evaluarea nu mai reflectă performanța profesională, ci gradul de conformare față de voința superiorului;

- corelarea explicită cu reducerea cheltuielilor de personal. Evaluarea ca mecanism de restructurare mascată

Analiza preambulului proiectului de ordonanță de urgență relevă în mod explicit intenția Guvernului de a reduce și raționaliza cheltuielile aparatului administrativ. În acest context, introducerea unui nou sistem de evaluare profesională nu poate fi privită izolat, ci trebuie analizată ca parte a unui ansamblu normativ orientat spre reducerea personalului.

Această corelare este extrem de problematică din punct de vedere constituțional. Evaluarea profesională nu poate fi utilizată ca instrument de

justificare a restructurărilor sau ca mecanism de filtrare selectivă a personalului. Reorganizarea administrativă trebuie să fie reală, efectivă și justificată, iar încetarea raporturilor de serviciu nu poate fi realizată indirect, prin utilizarea unor proceduri aparent neutre.

În condițiile în care calificativele acordate în urma evaluării pot conduce la încetarea raportului de serviciu, introducerea unui sistem de evaluare cu criterii vagi și subiective, într-un context declarat de reducere a cheltuielilor de personal, creează o prezumție serioasă de deturnare a procedurii. Evaluarea riscă să devină un pretext formal pentru eliberarea din funcție a unor persoane determinate, sub aparența unei reforme administrative.

Această suspiciune este întărită de constatarea oficială potrivit căreia, în lipsa unor măsuri coerente de corectare a disfuncționalităților salariale, instituțiile publice se confruntă deja cu pierderi masive de personal și cu riscuri operaționale majore. Nota de informare a MDLPA prezentată în ședința de Guvern din 19 februarie arată că menținerea discrepanțelor de remunerare conduce la riscuri imediate de întâzieri, erori, corecții financiare și pierdere de credibilitate instituțională. În acest context, utilizarea evaluării profesionale ca instrument cu potențial eliminatoriu, corelat cu obiective bugetare, apare nu ca o măsură de eficientizare, ci ca o modalitate indirectă de gestionare a efectelor unui eșec structural de politică salarială, transferând costul acestuia asupra funcționarilor publici.

Instanțele naționale au sancționat în mod repetat utilizarea procedurilor administrative cu scop aparent legitim pentru atingerea unor finalități nelegale. Proiectul analizat creează cadrul normativ ideal pentru asemenea derapaje, fără a institui garanții reale împotriva lor;

- garanțiile procedurale. Formalism fără eficiență reală

Proiectul invocă existența unor garanții procedurale: comisia de evaluare, etapa interviului, posibilitatea de contestare administrativă și accesul la instanța de contencios administrativ. La o analiză superficială, aceste elemente ar putea sugera existența unui echilibru procedural. În realitate, eficiența garanțiilor nu depinde de existența lor formală, ci de capacitatea lor reală de a limita arbitrarul;

- dacă criteriile de evaluare sunt vagi, dacă indicatorii nu sunt cuantificabili, dacă motivarea evaluării se reduce la aprecieri generale privind „competențele manifestate”, atunci comisia de evaluare și procedura de contestare devin simple formalități. Instanța de judecată, la rândul ei, va fi

pusă în situația de a verifica un act administrativ lipsit de repere obiective, ceea ce conduce fie la anularea frecventă a evaluărilor, fie la o jurisprudență inconsistentă;

- Curtea Constituțională a subliniat că garanțiile procedurale trebuie să fie efective, nu iluzorii. Un sistem care permite influențarea decisivă a calificativului prin aprecieri subiective, necontrolabile, încalcă această exigență și afectează substanța dreptului la un raport de serviciu stabil și previzibil;

➤ probleme privind descentralizarea, transferul de resurse umane și reorganizarea administrativă. Riscul reorganizării fictive și al eludării garanțiilor funcției publice

- Transferul de personal și derogarea de la plafonul de posturi. O reglementare tranzitorie lipsită de claritate juridică

Proiectul de ordonanță de urgență introduce posibilitatea menținerii temporare a posturilor transferate fără includerea acestora în plafonul de posturi, ca parte a procesului de descentralizare și reorganizare administrativă. Deși, la nivel declarativ, această soluție este prezentată ca o măsură tehnică, necesară pentru fluidizarea transferurilor, analiza juridică relevă o reglementare profund deficitară sub aspectul clarității, previzibilității și securității raporturilor de serviciu;

- textul nu clarifică în mod suficient statutul juridic al personalului transferat pe perioada menținerii posturilor în afara plafonului, nu stabilește cu precizie durata acestei situații tranzitorii și nu oferă garanții reale privind menținerea drepturilor salariale, a poziției în ierarhia funcțiilor publice sau a perspectivelor de stabilitate profesională. Această ambiguitate normativă creează o stare de incertitudine juridică incompatibilă cu exigențele art. 1 alin. (5) din Constituție.

Funcționarul public trebuie să poată anticipa consecințele juridice ale unui transfer, inclusiv în ceea ce privește stabilitatea postului și evoluția carierei. O reglementare care lasă aceste elemente într-o zonă de indeterminare nu poate fi considerată compatibilă cu principiile statului de drept;

- reorganizarea administrativă. Interdicția reorganizării fictive și obligația caracterului real și efectiv

Reorganizarea administrativă reprezintă un instrument legitim al autorităților publice, însă utilizarea sa este strict condiționată de respectarea unor principii constituționale ferme. În jurisprudența sa constantă, Curtea Constituțională a statuat că reorganizarea trebuie să fie reală, efectivă și justificată obiectiv, iar

desființarea posturilor nu poate fi fictivă sau utilizată ca pretext pentru înlăturarea unor persoane determinate;

- proiectul creează premisele unei reorganizări formale, în care posturile sunt menținute temporar în afara plafonului, urmând ca ulterior să fie supuse unor ajustări sub presiune bugetară. În lipsa unor criterii clare și a unor garanții explicite, există riscul ca reorganizarea să fie utilizată ca instrument de gestionare discreționară a personalului, nu ca un proces structural coerent.

Mai mult, corelarea dintre transferul de personal, evaluarea profesională și obiectivele de reducere a cheltuielilor de personal amplifică suspiciunea unei reorganizări fictive. Evaluarea profesională, astfel cum este configurată de proiect, poate deveni un mecanism auxiliar de selecție negativă, utilizat pentru a justifica ulterior desființarea posturilor sau eliberarea din funcție a unor persoane determinate;

- principiul proporționalității în reorganizare. Absența unei analize reale a impactului

Un alt viciu major al proiectului îl constituie lipsa unei analize reale de impact asupra resurselor umane transferate. Orice reorganizare administrativă trebuie să respecte principiul proporționalității, ceea ce presupune existența unei relații rezonabile între scopul urmărit și măsurile adoptate, precum și utilizarea celor mai puțin intruzive soluții pentru atingerea obiectivelor legitime;

- proiectul nu demonstrează că transferul de personal și menținerea temporară a posturilor în afara plafonului reprezintă soluția cea mai adecvată și mai puțin intruzivă. Nu sunt analizate alternativele, nu sunt prezentate date concrete privind necesitatea exactă a transferurilor și nu este evaluat impactul asupra stabilității profesionale a funcționarilor afectați;
- în lipsa acestei analize, reorganizarea apare ca un proces opac, ghidat preponderent de considerente bugetare, fără o fundamentare administrativă solidă. Această abordare contravine principiului proporționalității și afectează în mod direct securitatea raporturilor de serviciu;

- transferul de personal și riscul fragmentării statutului funcționarului public

Prin reglementările propuse, proiectul creează riscul fragmentării statutului funcționarului public, în funcție de instituția de origine, instituția de destinație și momentul transferului. Lipsa unor reguli uniforme și clare privind drepturile și obligațiile personalului transferat poate conduce la tratamente

diferențiate, nejustificate obiectiv, între funcționari aflați în situații comparabile;

- această fragmentare este incompatibilă cu principiul egalității în drepturi și cu exigența unei administrații publice unitare și coerente. Funcția publică nu poate fi supusă unor regimuri juridice fluctuante, determinate de soluții tranzitorii insuficient reglementate;

➤ insecuritate juridică și lipsă de previzibilitate. Încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție.

- principiul securității juridice. Exigente constituționale

Art. 1 alin. (5) din Constituție consacră principiul legalității și, implicit, pe cel al securității juridice. Acesta presupune că normele juridice trebuie să fie clare, precise, previzibile și coerente, astfel încât destinatarii lor să își poată adapta conduita și să poată anticipa consecințele juridice ale acțiunilor lor.

Curtea Constituțională a statuat constant că normele care privesc drepturile patrimoniale, cariera și stabilitatea profesională trebuie să respecte un standard ridicat de claritate și previzibilitate, tocmai datorită impactului lor direct asupra vieții profesionale și personale a destinatarilor.

- modificări structurale ale Codului administrativ prin O.U.G. Instabilitate normativă

Proiectul de ordonanță de urgență aduce modificări structurale și de substanță Codului administrativ, într-un domeniu tehnic și complex, fără dezbateri parlamentară și fără o perioadă rezonabilă de adaptare. Această modalitate de reglementare amplifică instabilitatea normativă și afectează încrederea legitimă a funcționarilor publici în stabilitatea cadrului juridic care le guvernează cariera.

Adoptarea unor asemenea modificări printr-un act normativ cu caracter provizoriu, supus aprobării ulterioare de către Parlament, creează o stare de incertitudine structurală, în care regulile jocului pot fi modificate rapid, fără consultare și fără predictibilitate;

- cumulul de indeterminări normative. Efect sistemic

Insecuritatea juridică generată de proiect nu rezultă dintr-un singur element, ci din cumulum de indeterminări: criterii vagi de evaluare, obiective flexibile și revizuibile, reglementări tranzitorii neclare privind transferul de personal, corelarea cu obiective bugetare de reducere a cheltuielilor. Acest cumul produce un efect sistemic, afectând nu doar anumite categorii de funcționari, ci însăși arhitectura funcției publice.

Funcționarul public nu mai poate anticipa cu un grad rezonabil de certitudine condițiile în care își desfășoară activitatea, criteriile în baza cărora este evaluat și perspectivele de stabilitate profesională. O asemenea stare este incompatibilă cu principiul securității juridice și cu exigențele statului de drept;

➤ se constată și următoarele aspecte:

- condiționarea restituirii permisului și a accesului la formalități rutiere de plata tuturor obligațiilor către bugetul local - încălcarea art. 16, art. 41 și art. 53 din Constituție

Actul normativ propus modifică O.U.G. nr. 195/2002 și introduce condiția prezentării dovezii achitării tuturor obligațiilor datorate bugetului local al UAT de domiciliu, inclusiv amenda ce a determinat suspendarea, pentru restituirea permisului și pentru intrarea în posesia acestuia la finalul suspendării. În același timp, pentru persoanele fără domiciliu în România, condiția este redusă la plata amenzii relevante;

- această propunere legislativă deturneză finalitatea sancțiunii rutiere (siguranța circulației) într-un mecanism general de colectare fiscală, fără legătură directă cu conduita rutieră, ceea ce activează testul de proporționalitate al art. 53 din Constituție;
- a condiționa exercitarea unui atribut important al vieții sociale și profesionale (posibil chiar indispensabil exercitării profesiei, art. 41 din Constituție) de plata unor obligații fiscale locale care nu au legătură cu sancțiunea rutieră constituie o restrângere excesivă, întrucât statul dispune deja de mecanismele proprii executării fiscale, inclusiv executarea silită, poprirea, sechestrul, în cadrul procedurilor speciale, cu garanții de contestare;
- în plus, diferențierea explicită între persoanele cu domiciliu în România și cele fără domiciliu în România, în privința intensității condiției, ridică o problemă serioasă de egalitate în drepturi, întrucât creează pentru prima categorie o sarcină suplimentară, structurată pe o prezumție de „executabilitate” mai mare, fără justificare obiectivă și rezonabilă raportată la scopul normei rutiere.

Prin urmare, dispozițiile Art. VIII sunt neconstituționale deoarece încalcă dispozițiile art. 16, art. 41 și art. 53 din Constituție, precum și a art. I alin. (5) din Constituție sub aspectul efectelor și al garanțiilor procedurale care trebuie să fie previzibile;

- pierderea dreptului de a conduce pentru neplata amenzilor contravenționale rutiere - încălcarea art. 21, art. 23 alin. (12) și art. 53 din Constituție

Art. XVIII instituie regula potrivit căreia titularii permiselor eliberate de autoritatea română „nu au dreptul de a conduce” dacă nu își îndeplinesc în termen obligațiile de plată provenite din amenzile contravenționale aplicate ca șoferi, iar perioada începe la o dată determinată automat și încetează la înscrierea stingerii obligației sau la împlinirea a 2 ani de la luarea în evidență, curgând independent de alte suspendări rutiere și fără cumul;

- mecanismul are natură sancționatorie distinctă și autonomă față de regimul contravențional rutier, iar activarea sa depinde de o constatare administrativă fiscală și de operațiuni informatice, cu efecte directe asupra situației juridice a persoanei. Cu toate acestea, actul normativ propus nu configurează un cadru complet de garanții procedurale, astfel încât să fie asigurat un acces efectiv la justiție și suspendarea eficientă a efectelor în cazul unei dispute (de exemplu, contestarea titlului, a evidenței, a comunicării, a compensării, a prescripției). Într-un asemenea design, dreptul de acces la justiție (art. 21 din Constituție) devine iluzoriu, deoarece efectul restrictiv se produce automat sau cvasi-automat, iar remediul judiciar poate deveni tardiv;
- mai mult, sub aspectul art. 23 alin. (12) din Constituție, soluția creează o sancțiune suplimentară care se adaugă amenzii și procedurii de executare, fără o justificare de necesitate în raport cu scopul urmărit. În limbaj constituțional, este o dublare de constrângere, care depășește ceea ce este necesar într-o societate democratică pentru colectarea veniturilor publice, tocmai pentru că există instrumente fiscale specializate;
- în jurisprudența sa, Curtea a reținut că orice măsură restrictivă trebuie să fie adecvată, necesară și proporțională. Art. XVIII nu trece acest test, deoarece transformă neplata unei amenzi într-un impediment general de mobilitate și de exercitare a activității, fără legătură imediată cu siguranța rutieră;
- executarea silită asupra indemnizației persoanei cu handicap și asupra venitului minim de incluziune pentru impozite și taxe locale - încălcarea art. 1 alin. (3), art. 47, art. 50 și art. 53 din Constituție
 - Art. XII introduce un nou articol, 43 I, după art. 43 din Legea nr. 448/2006 și permite, prin excepție, executarea silită a indemnizației prevăzute la art. 42 alin. (2) și (4) pentru plata impozitelor și taxelor locale, prin rețineri operate de primării, pe baza titlurilor executorii emise de organele fiscale locale.

- Art. XIII mai introduce un nou articol, art. 801, după art. 80 din Legea nr. 196/2016 și permite executarea silită a sumelor acordate cu titlu de venit minim de incluziune în vederea plății impozitelor și taxelor locale, prin rețineri operate de agențiile teritoriale la solicitarea organelor fiscale locale;
 - aceste prestații sociale au o finalitate constituțională distinctă: ele reprezintă instrumente de protecție a persoanelor aflate în vulnerabilitate severă, protejate expres de art. 47 și art. 50 din Constituție, în cadrul statului social consacrat de art. 1 alin. (3) din legea fundamentală;
 - o ingerință care permite executarea acestor prestații pentru creanțe fiscale locale trebuie justificată cu o rigoare excepțională, iar legiuitorul trebuie să demonstreze că nu există măsuri mai puțin intruzive, că nivelul minim de subzistență nu este afectat și că sunt instituite garanții reale împotriva expunerii persoanei la un risc social inacceptabil;
 - deși textele trimit la limitele art. 729 alin. (1)-(6) din Codul de procedură civilă, problema de constituționalitate nu este una de procent de poprire, ci de principiu. Transformarea unei prestații de protecție într-un canal preferențial de colectare fiscală locală inversează rațiunea constituțională a protecției persoanelor cu handicap și a persoanelor fără resurse;
 - dispozițiile privind publicarea informațiilor fiscale ale persoanelor fizice în Monitorul Oficial Local încalcă art. 26 și art. 1 alin. (5) din Constituție, în raport cu standardul ingerinței prevăzute de lege și proporționale
Proiectul de act normativ modifică Codul de procedură fiscală și instituie publicarea în Monitorul Oficial Local a informațiilor fiscale. Pentru persoanele fizice se publică numele și prenumele, UAT de domiciliu fiscal și numărul rolului nominal unic;
 - în drept, orice ingerință în viața privată trebuie să fie prevăzută de lege, să urmărească un scop legitim și să fie necesară într-o societate democratică. Curtea Constituțională a utilizat, în mod constant, criteriul proporționalității, subliniind că măsura trebuie să fie adecvată, necesară și proporțională. Totodată, Curtea Constituțională a arătat că dreptul la viață privată nu este absolut, însă restricțiile trebuie calibrate strict și să fie prevăzute de lege, în sensul unui cadru suficient de complet și previzibil.
- În materia publicării listelor de debitori, este relevant că reglementarea a evoluat, iar la un moment dat legiuitorul a eliminat publicarea persoanelor fizice, menținând obligația de publicare pentru persoane juridice, ceea ce

arată existența unui risc recunoscut legislativ pentru viața privată a persoanelor fizice. În acest context, reintroducerea unei publicități nominale pentru persoane fizice, în plus printr-un canal oficial local (Monitorul Oficial Local), reprezintă o intensificare a ingerinței;

- în plus, includerea rolului nominal unic ca identificator, corelat cu domiciliul fiscal, produce un grad de identificabilitate și expunere care depășește ceea ce este necesar pentru scopul colectării, existând alternative mai puțin intruzive: notificări individuale, executare fiscală, comunicări procedurale, fără publicitate generală. Or, actul normativ propus nu configurează limitări temporale, proceduri de rectificare accelerată, reguli de ștergere, responsabilități pentru erori, căi de contestare și suspendare a publicării, ceea ce produce o ingerință disproporționată și contrară art. 26 și art. 1 alin. (5) din Constituție;
- art. XLIX din propunerea legislativă încalcă art. 1 alin. (5), art. 16, art. 9, art. 41 și art. 53 din Constituție
Dispozițiile Art. XLIX sunt neconstituționale, în primul rând, pentru încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție, prin lipsa de claritate, precizie și previzibilitate, iar, în al doilea rând, pentru încălcarea art. 41 și art. 53 din Constituție, prin configurarea unui mecanism de reducere a cheltuielilor de personal cu efecte restrictive asupra remunerației totale și asupra stabilității raporturilor de muncă, fără criterii, garanții și calibrări apte să satisfacă testul de proporționalitate, precum și, după caz, pentru atingerea nejustificată a principiilor egalității (art. 16 din Constituție), a rolului sindicatelor și a protecției dialogului social (art. 9 din Constituție) și a coerenței regimului bugetar (art. 138 din Constituție);
- aceeași încălcare rezultă din modul de aplicare centralizat al reducerii de 10% și, mai ales, din posibilitatea ordonatorului principal de credite de a stabili procente „mai mari sau mai mici” pentru ordonatorii secundari ori terțiari, cu singura constrângere ca reducerea cumulată să fie 10%, în absența oricăror criterii, limite, obligații de motivare ori reguli de protecție a funcțiilor critice și a situațiilor obiective (de exemplu, instituții cu deficit de personal, instituții cu obligații legale suplimentare, instituții cu creșteri de volum de activitate);
- într-o astfel de arhitectură, norma nu descrie conduita cerută de lege, ci transferă în fapt conținutul normativ esențial către decizia administrativă, ceea ce este contrar art. 1 alin. (5) din Constituție;

- vulnerabilitatea este amplificată de alin. (3), care enumeră modalități de reducere „fără a afecta salariul de bază”, dar permite, în termeni vagi, „reducerea nivelului unor sporuri” și „alte modalități de reducere a cheltuielilor de personal”.

Sporurile, indemnizațiile și celelalte drepturi salariale accesorii nu sunt simple opțiuni bugetare; ele sunt, în multe situații, drepturi stabilite prin norme legale sau acte normative subsecvente ori rezultate din mecanisme de aplicare a legii salarizării, reflectând condiții de muncă, riscuri, complexitate sau constrângeri;

- normă care permite reducerea acestora fără a identifica tipurile de sporuri vizate, fără condiții, fără limitări și fără garanții verificabile creează impredictibilitate și permite aplicări neuniforme, într-o materie care, prin însăși natura ei, reclamă determinare normativă ridicată.

Dincolo de art. 1 alin. (5), Art. XLIX este vulnerabil prin raportare la art. 41 și art. 53 din Constituție. Chiar dacă textul afirmă că nu se afectează salariul de bază, reducerea sporurilor și reorganizarea accelerată pot conduce la diminuarea substanțială a remunerației totale și la încetarea raporturilor de muncă/serviciu pentru o parte a personalului.

Într-o asemenea ipoteză, avem o ingerință în sfera dreptului la muncă și a protecției sociale a muncii, respectiv o restrângere de facto a exercițiului unor drepturi/interese legitime, care trebuie să respecte exigențele art. 53 din Constituție: să fie prevăzută de lege, să urmărească un scop legitim, să fie necesară și proporțională, să fie aplicată nediscriminatoriu și să nu afecteze însăși substanța dreptului.

Or, măsura este concepută ca una „blanket”, uniformă, fără criterii de diferențiere, fără mecanism legal de evaluare a nevoii reale, fără trepte de intervenție și fără garanții că se utilizează mijloacele cele mai puțin intruzive înainte de disponibilizări sau tăieri de drepturi salariale accesorii cu rol compensațional.

- în plus, alin. (5) impune termene foarte scurte pentru reorganizare, ceea ce crește probabilitatea ca măsurile să fie aplicate schematic, cu afectarea disproporționată a personalului, în loc să rezulte dintr-o analiză funcțională reală.

În aceeași logică, Art. XLIX poate fi criticat și prin prisma art. 9 din Constituție, deoarece alin. (4) consacră doar consultarea organizațiilor sindicale sau a reprezentanților salariaților, fără să distingă între obligațiile

de consultare și obligațiile de negociere acolo unde legea specială a dialogului social sau regimul raporturilor de muncă o impune;

- dacă reducerea unor sporuri lovește în drepturi ce pot fi cuprinse în mecanisme colective (în limitele legii), simpla consultare formală, într-un cadru de termen scurt și fără garanții procedurale explicite, poate transforma rolul sindicatelor într-unul iluzoriu, contrar protecției constituționale a partenerilor sociali;
 - posibilitatea ordonatorului principal de a redistribui economiile și de a stabili procente diferite între ordonatori secundari/terțiari, fără criterii legale, conduce la riscul unor diferențe substanțiale de tratament între instituții comparabile și, implicit, între persoane aflate în situații similare, ceea ce poate depăși marja permisă de legiuitor în materie bugetară atunci când nu există justificare obiectivă și rezonabilă trasată de lege;
 - proiectul de ordonanță de urgență a Guvernului privind adoptarea unor măsuri pentru creșterea capacității financiare a unităților administrativ-teritoriale, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, cu efecte directe atât asupra drepturilor personalului, cât și asupra continuității și capacității administrative a instituțiilor publice, încalcă litera și spiritul Constituției;
- Legea nr. 223/2015 este lege organică, iar pensiile militare fac parte din statutul profesional al personalului din instituții fundamentale ale statului, iar art. 115 alin. (6) din Constituție interzice afectarea regimului instituțiilor fundamentale prin O.U.G., însăși Curtea Constituțională a României a stabilit că „a afecta” înseamnă a diminua sau a altera regimul juridic.
- măsurile bugetare nu reprezintă, prin ele însele, situații extraordinare, fapt pentru care raportat la Legea nr. 282/2023, de modificare și completare a Legii nr. 223/2015, prin care vârsta standard de pensionare a angajaților din sistemul de apărare, ordine publică și siguranță națională a fost crescută gradual de la 60 la 65 de ani până în 2035, coroborat cu consecințele unui asemenea fenomen care pot fi extrem de grave, cum ar fi accentuarea deficitului cronic de personal din structurile operative, pierderea accelerată a experienței profesionale acumulate, imposibilitatea compensării rapide prin recrutare și formare, creșterea presiunii operaționale asupra polițiștilor rămași în activitate și afectarea directă a capacității statului de a asigura siguranța cetățenilor.

- în locul unei eficientizări reale, statul riscă să suporte costuri suplimentare generate de recrutări de urgență, pregătire profesională accelerată, scăderea calității actului profesional și vulnerabilizarea sistemului de ordine publică. Astfel de dezechilibre pot deveni dificil dacă nu chiar imposibil de corectat pe termen mediu;
 - conform extrasului din decizia C.C.R. 724/2024, având în vedere faptul că, în actualul context legislativ, pensiile militare sunt suportate integral de la bugetul de stat, acestea intrând sub incidența dreptului la pensie garantat de art. 47 alin. (2) din Constituție, o interpretare contrară ar însemna că unei categorii de cetățeni, așa cum este cazul militarilor, i se neagă dreptul la pensie, ca drept fundamental. Or, dispozițiile constituționale ale art. 47 alin. (2) consacră, printre altele, dreptul la pensie pentru toți cetățenii, în condițiile prevăzute de lege. O astfel de viziune este și în concordanță cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care menționează că, deși statele au libertatea deciziei de a institui sau nu un sistem de protecție socială sau de a alege tipul sau nivelul prestațiilor ce trebuie acordate, din momentul în care un stat contractant instituie o legislație prin care se prevede plata unei prestații sociale;
 - inclusiv pentru această categorie de cetățeni statul are obligația de a plăti o pensie prin care să se asigure mijloacele de subzistență persoanelor care, în timpul vieții active, și-au asumat restrângerile specifice acestei profesii, pensie care să reflecte nivelul veniturilor realizate în perioada activă a vieții. Dreptul la pensie de serviciu pentru cadrele militare se acordă în considerarea faptului că, odată cu înaintarea în vârstă și ca urmare a uzurii fizice și psihice determinate de exercitarea activității profesionale o perioadă mai îndelungată, capacitatea persoanei de a munci se diminuează, impunând retragerea din viața profesională, iar statul compensează pierderea veniturilor provenite din remunerarea muncii prin acordarea dreptului la pensie;
- proiectul introduce un sistem detaliat de evaluare multianuală, bazat pe planuri de management, indicatori de performanță și competențe, lipsește o referire la contextul desfășurării activității, - volumul real de muncă, gradul de ocupare a posturilor în structura condusă, resursele disponibile, eventualele sarcini suplimentare delegate informal. Această omisiune poate duce la evaluări disproporționate, în defavoarea funcționarilor care activează în structuri subdimensionate de personal, dar performanți în contextul lor, astfel că există riscul să primească calificative inferioare față de alții care lucrează în echipe complete. Propunem, în aceste condiții, ca din

comisia de evaluare să facă parte în mod obligatoriu un reprezentant desemnat de organizația sindicală reprezentativă la nivelul instituției pentru a garanta un minim echilibru între interesele instituției și cele ale angajaților ;

- conform practicii curente, atribuțiile suport ale Bibliotecii Naționale a României implică achiziții și proceduri extrem de specializate (carte rară, echipamente de conservare, granturi acordate de Ambasada SUA), pentru care Ministerul Culturii nu are structuri operative dedicate.

Prin această măsură va fi afectată capacitatea instituțiilor de cultură de a realiza venituri proprii, activitatea de marketing cultural neputând fi desfășurată fără implicarea serviciilor suport. Imposibilitatea obținerii de fonduri pentru proiecte cu finanțare nerambursabilă, lipsa de personal suport, ducând la neeligibilitatea aplicațiilor.

Lipsa unui compartiment de resurse umane la nivelul instituției va duce la o politică de recrutare a personalului neadaptată nevoilor instituției, imposibilitatea negocierii contractelor colective de muncă precum și alte deficiențe rezultate din lipsa de experiență și înțelegere, necesară, a nevoilor personalului de specialitate din aceste tipuri de instituții.

Contabilitatea financiară este direct implicată în activitatea de specialitate prin legătura directă cu evidența/inventarierea patrimoniului – orice mișcare din colecții este reflectată în mod obligatoriu în evidența financiar-contabilă. Or, niște structuri suport aflate la distanță de instituțiile de cultură, vor întârzia astfel de proceduri și implicit obligațiile impuse de legislație.

Resursele umane în cazul bibliotecilor înseamnă un amplu proces de selecție, recrutare și management pentru personalul de specialitate (bibliotecari, bibliografi, conservatori, restauratori, actori, instrumentiști, cântăreți, balerini etc.), esențial pentru producerea de concerte sau spectacole, pentru constituirea, valorificarea și conservarea patrimoniului. Prin urmare, aceste compartimente sunt implicate direct în activitatea principală, iar externalizarea lor încalcă, de exemplu, regimul special al patrimoniului (Legea nr. 182/2000);

- instituțiile publice de cultură suferă de foarte mulți ani de un deficit cronic de personal și o subfinanțare acută, raportat la instituții similare din Uniunea Europeană și la misiunea socială/constituțională a acestora. Capitolul Cultură, recreere și religie (care reunește în fapt 3 domenii/categorii) a ocupat o pondere de doar 0,9% în 2022, respectiv 1% din totalul cheltuielilor în PIB-ul aferent anilor 2023-2024 (în 2024 Cultura fiind printre domeniile finanțate cel mai puțin din BGC). O exceptare a instituțiilor de cultură de la această reducere este absolut indispensabilă, deoarece va

conduce la imposibilitatea desfășurării activității unor instituții reprezentative pentru identitatea națională (muzee, biblioteci, centre culturale etc.);

- este necesară protejarea stabilității raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici, în acord cu principiile consacrate de codul administrativ, prin utilizarea cu prioritate a mecanismului redistribuirii ca alternativă la încetarea raporturilor de serviciu din motive neimputabile persoanei.

Reglementarea expresă a unei proceduri prealabile de identificare a posturilor vacante asigură transparență, tratament unitar și predictibilitate în aplicarea măsurilor de reorganizare la nivelul administrației publice, prevenind soluții discreționare sau neuniforme. Totodată, aceasta contribuie la diminuarea riscului de litigii generate de măsuri de disponibilizare dispuse fără exploatarea alternativelor legale existente.

Președinte,
Sterică FUDULEA



Digitally signed
by Fudulea
Sterica
Date:
2026.02.24
18:18:21 EET