

Către: **SENATUL ROMÂNIEI**
SECRETARIATUL GENERAL

Autoritatea Națională pentru Administrație și Reglementare în Comunicații
ANCOM
REGISTRATURĂ
INTRAIRE Nr. **SC 87-13938**
IEȘIRE
Ziua **05** Luna **07** Anul **2025**

În atenția **Domnului Secretar General MARIO-OVIDIU OPREA**

Biroul permanent al Senatului Secretar General,

Biroul permanent al Senatului

268 / **2.09.2025**

228 / **8.7.2025**

Ca urmare a adresei Secretariatului General al Senatului României nr. 5666/16.06.2025, înregistrată la Autoritatea Națională pentru Administrație și Reglementare în Comunicații, denumită în continuare ANCOM, cu nr. SC/12793/20.06.2025, prin care ați transmis ANCOM, în vederea avizării în temeiul art. 10 alin. (1) pct. 7 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 22/2009 privind înființarea Autorității Naționale pentru Administrație și Reglementare în Comunicații, aprobată prin Legea nr. 113/2010, cu modificările și completările ulterioare, *propunerea legislativă pentru modificarea art. 2 alin. (2) din Legea nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice (b228/10.06.2025)*, vă informăm că **ANCOM avizează negativ această propunere legislativă** din următoarele considerente:

1. Referitor la conținutul Expunerii de motive ce însoțește acest proiect, având în vedere că aceasta se supune exigențelor legale stabilite de art. 31 din Legea nr. 24/2000¹, apreciem că instrumentul de motivare are un caracter succint, neindicând în mod adecvat cerințele care reclamă intervenția normativă ori justificări ale soluțiilor de reglementare propuse.

Astfel, documentul de motivare nu conține decât o enumerare a unora dintre atribuțiile generale ale ANCOM sau a unor dispoziții ale cadrului legal care guvernează sectorul serviciilor poștale, respectiv a acelor prevederi care vizează sursele de finanțare ce pot fi utilizate în vederea compensării unui eventual cost net al furnizorului de serviciu universal desemnat pentru prestarea serviciilor poștale din sfera serviciului universal. În acest context, constatăm că aceste precizări nu sunt completate de niciun argument cu privire la eventuale deficiențe actuale, de natură practică, organizatorică sau pe fondul activității ANCOM, care ar impune o reșezare a modului de salarizare și, implicit, de funcționare a ANCOM.

Așadar, observăm că precizările din cuprinsul instrumentului de motivare nu sunt decât o serie de afirmații, neexistând nicio legătură de cauzalitate cu modul de salarizare a personalului Autorității.

În ceea ce privește referirea punctuală la compensarea costului net înregistrat pentru prestarea serviciilor din sfera serviciului universal, precizăm că aceasta constituie un drept al furnizorului de serviciu universal desemnat în domeniul serviciilor poștale ca urmare a îndeplinirii obligațiilor care decurg din această calitate, în cazul în care costul net reprezintă o sarcină injustă pentru furnizor. În acest sens amintim dispozițiile art. 4 alin. (1) lit. d) din Decizia ANCOM nr. 810/2024 privind desemnarea Companiei Naționale Poșta Română – S.A.

¹ Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare

ca furnizor de serviciu universal în domeniul serviciilor poștale², potrivit cărora „Art. 4. – (1) În vederea asigurării dreptului utilizatorilor de acces la serviciul universal, CNPR beneficiază de următoarele drepturi: [...] d) dreptul de a beneficia de sumele sau de avantajele de orice altă natură care i se cuvin în temeiul mecanismului de compensare a costurilor implicate de prestarea serviciilor poștale din sfera serviciului universal, în condițiile stabilite de lege și de Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații, denumită în continuare ANCOM sau autoritatea de reglementare;” (subl. ns.)

Totodată, potrivit art. 22 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2013 privind serviciile poștale, aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 187/2013, cu modificările și completările ulterioare, costul net, în măsura în care constituie o sarcină injustă pentru furnizorul de serviciu universal (în prezent, Compania Națională Poșta Română – S.A.), poate fi compensat prin utilizarea uneia dintre următoarele surse de finanțare:

- a) din fonduri de la bugetul de stat prin bugetul Ministerului Comunicațiilor și pentru Societatea Informațională, cu respectarea cadrului legal național și european din domeniul ajutorului de stat;
- b) prin partajarea costului net între furnizorii de servicii poștale și/sau utilizatori, cu respectarea cadrului legal național și european din domeniul ajutorului de stat.

După cum se poate observa, normele legale menționate anterior reglementează modul de finanțare a costurilor înregistrate de furnizorul de serviciu universal însărcinat cu îndeplinirea obligațiilor de serviciu universal, iar rolul ANCOM în contextul compensării costului net este acela de a analiza și de a stabili eventuala sarcină injustă pe care costul net aferent furnizării serviciului universal ar reprezenta-o pentru acest furnizor, **implicarea ANCOM în acest proces necomportând valențe financiare**. Prin urmare, subliniem că aceste aspecte nu au vreo relevanță în raport cu modul de salarizare a personalului ANCOM.

Aceeași concluzie este valabilă și în cazul precizărilor din cuprinsul instrumentului de motivare referitoare la calitatea ANCOM de coordonator de reformă pentru două jaloane³ din Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR), **jaloane care au fost finalizate încă din anul 2022**.

Astfel, nu se poate stabili o relație, directă sau indirectă, între regimul de salarizare aplicabil ANCOM și faptul că Autoritatea a fost desemnată coordonator de reformă și/sau investiții⁴ pentru o serie de proiecte incluse în PNRR și că, în virtutea acestei calități, ar fi îndrituită să coordoneze, gestioneze și să controleze fondurile acordate în cadrul acestui Mecanism și, în acest sens, să întreprindă o serie de operațiuni financiar-contabile în cuprinsul bugetului propriu în conformitate cu mecanismele și detaliile procedurale prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 124/2021 cu privire la managementul financiar al acestor fonduri. De altfel, subliniem că **proiectele din PNRR pentru care ANCOM a fost desemnată coordonator de reformă și/sau investiții nu implică alocări bugetare**. Prin urmare, nici măcar **precizările referitoare la modul de înregistrare în bugetul de**

² https://www.ancom.ro/uploads/forms_files/Decizie_aNCOM_810_din_2024_1734698668.pdf

³ Jalonul 147-Publicarea cererii de ofertă pentru autorizarea operatorilor de telecomunicații să acorde licențe 5G și Jalonul 149-Alocarea drepturilor de utilizare a spectrului de frecvențe radio, aferente Reformei 2-Tranziția către atingerea obiectivelor de conectivitate UE 2025 și stimularea investițiilor private pentru dezvoltarea rețelelor de foarte mare capacitate din cadrul Componentei C7-Transformarea digitală a PNRR

⁴ Potrivit art. 2 lit. p) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 124/2021 privind stabilirea cadrului instituțional și financiar pentru gestionarea fondurilor europene alocate României prin Mecanismul de redresare și reziliență precum și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2020 privind unele măsuri pentru elaborarea Planului național de redresare și reziliență necesar României pentru accesarea de fonduri externe rambursabile și nerambursabile în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență, cu modificările și completările ulterioare

venituri și cheltuieli al ANCOM a operațiunilor financiare aferente acestor proiecte nu reflectă realitatea.

Față de cele de mai sus, în opinia noastră, proiectul de act normativ nu este fundamentat temeinic, așa cum, de altfel, reclamă și dispozițiile art. 6 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, potrivit căreia: „(1) Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. **Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.**

(2) Pentru fundamentarea noii reglementări se va porni de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare.” (s.n.)

În acest context, subliniem că, prin raportare la art. 1 alin. (5) din Constituția României, republicată, text care consacră principiul securității juridice, dar și prin raportare la dispozițiile art. 1 alin. (3) din Constituția României, norme care legiferează statul de drept, Curtea Constituțională, în jurisprudența sa, a constatat neconstituționalitatea unor acte normative pentru lipsa temeinică a motivării reglementării sau chiar pentru o motivare sumară ori deficitară a normelor legale.

Astfel, prin Decizia nr. 139/2019⁵, Curtea Constituțională statuează că: „79. În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. [...] 81. [...] **Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale. Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului, iar rolul controlului de constituționalitate este de a asigura aceste garanții, opuse oricărei intervenții legislative arbitrare. Astfel fiind, Curtea reține că lipsa motivării soluțiilor legislative este de natură să aducă atingere și dispozițiilor art. 1 alin. (3) din Constituție, care consacră statul de drept și principiul dreptății, în sensul argumentelor anterior prezentate.” (subl. ns.)**

2. În ceea ce privește modificările vizate de propunerea legislativă în discuție, acestea au ca obiect revizuirea sistemului de salarizare aplicabil personalului ANCOM, cu privire la aceste aspecte fiind incidente dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 22/2009 privind înființarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații, aprobată prin Legea nr. 113/2010, cu modificările și completările ulterioare, precum și prevederile art. 2 alin. (2) din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 22/2009, ANCOM este autoritatea publică autonomă, sub control parlamentar, finanțată integral din venituri proprii, ce are ca rol punerea în aplicare a politici naționale în domeniul comunicațiilor electronice,

⁵ Decizia Curții Constituționale nr. 139/2019 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar

comunicațiilor audiovizuale și al serviciilor poștale, inclusiv prin reglementarea pieței și reglementarea tehnică în aceste domenii.

În ceea ce privește salarizarea personalului ANCOM, dispozițiile art. 18 alin. (4) din același act normativ prevăd faptul că **„(4) Salarizarea personalului ANCOM și celelalte drepturi de personal se stabilesc exclusiv în condițiile Legii nr. 53/2003 – Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prin negociere în cadrul contractului colectiv de muncă la nivelul ANCOM și al contractului individual de muncă, în limitele bugetului de venituri și cheltuieli, prevederile actelor normative cu caracter general care vizează stabilirea drepturilor salariale colective sau individuale din sectorul bugetar nefiind aplicabile. [...]”** (subl. ns.)

Totodată, art. 2 alin. (2) din Legea-cadru nr. 153/2017 prevede în mod expres faptul că **„(2) Dispozițiile prezentei legi nu se aplică personalului din Banca Națională a României, Autoritatea de Supraveghere Financiară, Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei și Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații.”** (subl. ns.)

După cum se poate observa din cele menționate anterior, ANCOM și celorlalte instituții organizate în mod similar ANCOM, în considerarea statutului acestora de autorități administrative autonome, li se aplică un regim distinct.

Dorim să subliniem faptul că, **în mod particular în cazul ANCOM, acest regim juridic a fost instituit pentru a da curs cerințelor exprese din cadrul legal european în domeniul comunicațiilor electronice**, precum și pentru a crea garanții suplimentare de independență și de obiectivitate pentru activitatea ANCOM.

Astfel, potrivit art. 6 alin. (2) din **Directiva (UE) 2018/1972 de instituire a Codului european al comunicațiilor electronice**, **„(2) [...] Statele membre se asigură că acestea (n. ns. autoritățile naționale de reglementare) dețin resurse tehnice, financiare și umane adecvate pentru îndeplinirea sarcinilor care le sunt atribuite.”**, în timp ce art. 9 alin. (3) din același act normativ, având în vedere funcția atribuită autorităților de reglementare în domeniul comunicațiilor electronice, de reprezentare în organismele internaționale de specialitate, stipulează faptul că **„(3) Statele membre se asigură, de asemenea, că autoritățile naționale de reglementare dispun de resurse financiare și umane adecvate care să le permită să participe și să contribuie în mod activ în cadrul OAREC (n. ns. Organismul autorităților europene de reglementare în domeniul comunicațiilor electronice).**

De asemenea, art. 9 alin. (1) și (2) din Directiva (UE) 2018/1972 subliniază faptul că **„(1) Statele membre se asigură că autoritățile naționale de reglementare au bugete anuale separate și că acestea beneficiază de autonomie în executarea bugetului alocat. [...]”** (subl. ns.)

(2) Fără a aduce atingere obligației de a asigura autorităților naționale de reglementare resurse financiare și umane adecvate pentru îndeplinirea sarcinilor care le sunt atribuite, autonomia financiară nu exclude supravegherea sau controlul în conformitate cu dreptul constituțional intern. Orice control exercitat asupra bugetului autorităților naționale de reglementare se exercită în mod transparent și este public.” (subl. ns.)

Aceste condiționalități sunt reiterate de considerentul nr. 34 al Directivei (UE) 2018/1972 potrivit căruia **„(34) În conformitate cu principiul separării funcțiilor de reglementare de cele operaționale, statele membre ar trebui să garanteze independența autorității naționale de reglementare și a altor autorități competente în vederea asigurării imparțialității deciziilor lor. [...] Autoritățile naționale de reglementare [...] ar trebui să beneficieze de toate resursele necesare, în termeni de personal, expertiză și mijloace financiare pentru a-și îndeplini sarcinile.”**, dar și de considerentul 37 din același act normativ: **„(37) [...] Este**

important ca autoritățile naționale de reglementare să aibă propriul lor buget pentru a putea, în special, să recruteze personal calificat în număr suficient. [...] În limitele bugetului lor, acestea ar trebui să beneficieze de autonomie în ceea ce privește gestionarea resurselor lor, umane și financiare.” (subl. ns.)

Totodată, art. 8 alin. (1) din Directiva (UE) 2018/1972 prevede că „(1) [...] autoritățile naționale de reglementare acționează în mod independent și obiectiv, inclusiv la conceperea procedurilor interne și organizarea personalului [...]”. (subl. ns.)

În consecință, un aspect esențial al independenței ANCOM este reflectat prin statutul și salarizarea personalului acestei instituții.

Față de cele de mai sus, apreciem că structura cadrului legal în vigoare (reprezentat, așa cum am precizat anterior, de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 22/2009, precum și de Legea-cadru nr. 153/2017) este unitară în ceea ce privește statutul autorităților administrative autonome și, în mod particular, al ANCOM, fiind în acord cu reglementările la nivel european în domeniul comunicațiilor electronice.

Astfel, considerăm că modificarea modului de salarizare a personalului din cadrul ANCOM ar putea avea un efect direct negativ asupra independenței în exercitarea funcțiilor și capacității acestei instituții de a-și îndeplini atribuțiile.

Față de considerentele expuse mai sus, ANCOM nu avizează propunerea legislativă menționată anterior.

Cu deosebită considerație,

PRESEDINTE,


Valeriu Ștefan ZGONEA