



CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ

referitor la proiectul de Ordonanță de urgență privind unele măsuri pentru sprijinirea categoriilor de cupluri mamă-nou-născut defavorizate cu tichete sociale pe suport electronic acordate din fonduri externe nerambursabile pentru nou-născuți, pentru modificarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, precum și prorogarea unui termen

Analizând proiectul de Ordonanță de urgență privind unele măsuri pentru sprijinirea categoriilor de cupluri mamă-nou-născut defavorizate cu tichete sociale pe suport electronic acordate din fonduri externe nerambursabile pentru nou-născuți, pentru modificarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, precum și prorogarea unui termen, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr. 141 din 11.04.2024 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr. D413/11.04.2024,

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. Proiectul de ordonanță de urgență are ca obiect instituirea unor măsuri constând în acordarea de tichete sociale pe suport electronic pentru sprijinul material al cuplurilor mamă-nou-născut defavorizate, „în corelare cu Prioritatea 10. Ajutorarea persoanelor defavorizate (Sprijin pentru cele mai defavorizate persoane în cadrul obiectivului specific prevăzut la articolul 4 alineatul (1) litera (m) din Regulamentul FSE+ (ESO.4.13)) - Obiectivul specific: ESO4.13. Reducerea deprivării materiale din cadrul Programului Incluziune și Demnitate Socială 2021 - 2027”¹.

¹ Redactarea corespunde Notei de fundamentare.

De asemenea, se urmărește modificarea Codului fiscal în sensul limitării categoriilor de beneficiari de indemnizații de asigurări sociale de sănătate care sunt exceptați de la plata contribuției de asigurări sociale de sănătate pe durata concediului medical acordat ca urmare a producerii riscului asigurat și prorogarea unui termen prevăzut de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 166/2022 privind unele măsuri pentru acordarea unui sprijin categoriilor de persoane vulnerabile pentru compensarea prețului la energie, suportat parțial din fonduri externe nerambursabile.

2. Precizăm că alte două proiecte de ordonanțe de urgență cu obiecte de reglementare, în cea mai mare parte asemănătoare, au fost transmise Consiliului Legislativ de Secretariatul General al Guvernului cu adresele nr. 113 din 04.04.2024, respectiv nr. 133 din 09.04.2024, fiind emise avizele favorabile cu observații și propuneri nr. 357/04.04.2024, respectiv nr. 366/09.04.2024, câteva dintre acestea fiind preluate în prezentul proiect.

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

În cele ce urmează, reiterăm observațiile neînsușite, adăugând unele precizări cu scopul de a facilita înțelegerea unora dintre argumentele formulate, astfel încât măsurile preconizate să respecte reglementările interne și din dreptul Uniunii Europene incidente și să poată fi corect aplicate, fără a genera dubii în interpretare.

4. Sub aspectul implicațiilor financiar-bugetare, este necesară corelarea notei aferente pct. 4.6 cu pct. 4.8 din Nota de fundamentare, **cu referire la cheltuielile neeligibile pentru perioada 2024-2027, în sumă totală de 150.000 lei, ce urmează a fi suportate de la bugetul de stat.** Consecutiv, va fi reevaluat conținutul pct. 4.7 din Nota de fundamentare, din perspectiva obligației prezentării fișei financiare, cu respectarea art. 15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, coroborat cu art. 15 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

5. Cu titlu preliminar, atragem atenția supra faptului că în fondul activ al legislației există ***Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 113/2022 privind unele măsuri necesare în vederea implementării Fondului de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane, decontarea unor cheltuieli privind sprijinirea refugiaților din Ucraina, precum și acordarea de granturi din fonduri externe nerambursabile pentru investiții destinate re tehnologizării IMM-urilor***, cu modificările și completările ulterioare, al cărei Capitol I este denumit

„Măsuri pentru sprijinirea categoriilor de cupluri mamă-nou-născut cele mai defavorizate care beneficiază de sprijin material pe bază de tichete sociale pe suport electronic”.

Precizăm că din cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 113/2022 nu reiese ca aceasta să fie un act normativ temporar, iar din cuprinsul prezentului proiect nu rezultă că amintita ordonanță de urgență va fi abrogată.

Astfel, observăm că la art. 3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 113/2022 sunt stabilite categoriile de persoane cele mai defavorizate care beneficiază de sprijin material, iar acestea sunt mamele care au născut începând cu anul 2022, dar nu mai târziu de trei luni de la nașterea copilului. Prin urmare, mamele care au născut în anii 2023 sau 2024 fac de asemenea parte din categoriile prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 113/2022, putând solicita în numele copilului nou-născut acordarea de tichete sociale pe suport electronic, reglementate de acest act normativ, dar și de prezentul proiect.

Prin urmare, în aplicarea prevederilor art. 67 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, este necesară stabilirea raportului dintre acest act normativ și prezentul proiect în ceea ce privește aplicarea în timp, mai precis în sensul abrogării exprese, dacă aceasta corespunde intenției normative, ca aceleași persoane să nu beneficieze de măsuri similare acordate în baza a două acte normative primare diferite.

6. Semnalăm că soluțiile preconizate prin prezentul proiect necesită a fi reanalizate și reformulate pentru a fi concordante cu obiectivele de politică selectate, prioritățile corespunzătoare, obiectivele specifice și formele de sprijin stabilite în Programul „Incluziune și Demnitate Socială”, aprobat prin Decizia de punere în aplicare a Comisiei din 14.12.2022 de aprobare a programului „Incluziune și Demnitate Socială” pentru sprijin din partea Fondului european de dezvoltare regională și Fondului social european Plus în cadrul obiectivului „Investiții pentru ocuparea forței de muncă și creștere economică” din România.

Precizăm că decizia menționată reprezintă un act juridic al Uniunii Europene, obligatoriu în toate elementele sale (a se vedea art. 288 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene). Pentru respectarea obligațiilor asumate prin aderarea la Uniunea Europeană, autoritățile competente naționale trebuie să asigure corecta aplicare a respectivei decizii de aprobare, adoptată în temeiul art. 23

alin. (4)² din Regulamentul (UE) 2021/1060 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021³, și care „constituie o decizie de finanțare în sensul articolului 110 alineatul (1) din Regulamentul financiar, iar notificarea acesteia către statul membru în cauză constituie **un angajament juridic**”⁴.

Astfel, semnalăm că proiectul în mod eronat denumeste **destinatari finali cuplurile mamă-nou-născut defavorizate**, acestea fiind potrivit Programului „Incluziune și Demnitate Socială”, devenit obligatoriu juridic în urma aprobării prin decizia Comisiei, **grupuri-țintă principale**. De altfel, obligația de a preciza și modalitatea de stabilire a grupurilor-țintă este prevăzută chiar în Regulamentul (UE) 2021/1060.

Mai mult chiar, în prezentul proiect se formulează pentru a treia oară într-un proiect de act normativ cu același obiect, aceeași definiție pentru expresia „destinatar final” („cuplul mamă-nou-născut defavorizat, eligibil în cadrul Programului Incluziune și Demnitate Socială 2021-2027”) contrară accepțiunii reglementate prin Regulamentul (UE) 2021/1060, act juridic al Uniunii Europene care trebuie respectat de actele de punere în aplicare (emise de instituții ale Uniunii Europene sau de statele membre⁵), **contravenind prevederilor art. 2 pct. 18 din regulament** care stabilește că „«destinatar final» înseamnă o persoană fizică sau juridică care primește sprijin fie din partea fondurilor, printr-un beneficiar al unui fond pentru proiecte mici, fie din partea unui instrument financiar”.

Întrucât, **destinatar final nu poate fi decât o singură persoană** (fizică în cazul de față, **copilul** cu vârsta de până la 3 luni), **nu un grup sau cuplu**, pentru că **acestea nu pot fi titulare de drepturi și obligații, neavând capacitate civilă**, iar acordarea de tichete sociale generează drepturi și obligații, atât textul propus la **art. 2 lit. f) din proiect**, cât și toate textele care se referă la destinatarii finali ai

² „Comisia adoptă o decizie prin intermediul unui act de punere în aplicare prin care aprobă programul, în termen de cinci luni de la data primei prezentări a programului de către statul membru”.

³ De stabilire a dispozițiilor comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european Plus, Fondul de coeziune, Fondul pentru o tranziție justă și Fondul european pentru afaceri maritime, pescuit și acvacultură și de stabilire a normelor financiare aplicabile acestor fonduri, precum și Fondului pentru azil, migrație și integrare, Fondului pentru securitate internă și Instrumentului de sprijin financiar pentru managementul frontierelor și politica de vize.

⁴ Art. 86 alin. (1) din Regulamentul (UE) 2021/1060.

⁵ Conform art. 291 alin. (1) din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene, Statele membre iau toate măsurile de drept intern necesare pentru a pune în aplicare actele obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii.

măsurilor preconizate trebuie reformulate în concordanță cu definiția stabilită prin regulament.

Alte aspecte din proiect necorelate cu cele din Programul „Incluziune și Demnitate Socială” vizează, spre exemplu:

- denumirea măsurii de sprijin material, care în program la paginile 21 și 31 este denumit **sprijin pentru trusou nou-născuți (din familii defavorizate)**, constând în acordarea de tichete sociale pe suport electronic pentru achiziționarea produselor de îngrijire a „noului-născut”⁶ (pagina 194);

- sfera mamelor care pot avea vocație la respectivul sprijin care conform textului de la pagina 194 din program prezintă unele diferențe față de cea prevăzută la **art. 3 din proiect**, diferențele de fond fiind subliniate în continuare: „2. Sprijin pentru cuplurile mamă-nou-născut, din grupurile defavorizate (mame beneficiare VMG, mame care fac parte din familii beneficiare de alocație pentru sustinerea familiei, mame care se află în situație de risc, inclusiv cu dizabilități, mame aflate temporar în situații critice de viață, mame care nu dețin acte de identitate, mame minore, mame - cetățeni străini sau apatrizi provenite din zone de conflict)”.

7. Pe lângă aspectele preliminare semnalate *supra*, mai atragem atenția asupra **necorelării între titlu, art. 1** care stabilește obiectul reglementării și **conținutul proiectului** în privința **destinatarilor finali reali** ai măsurilor de sprijin propuse.

Aceștia sunt de fapt nou-născuții, măsurile cuprinse în proiect, de sprijin material - (tichetele sociale pe suport electronic acordate pentru cheltuielile necesare achiziționării produselor pentru îngrijirea **nou-născutului**)⁷ - dar și cele auxiliare (activitățile care au scopul de a reduce deprivarea materială, respectiv indicații de îngrijire a **nou-născutului**, consiliere în alăptare, educație sanitară, educație de prim-ajutor pentru **nou-născuți**, educație cu privire la asigurarea igienei corporale și a locuinței, facilitarea accesului la servicii medicale, orientarea către servicii sociale, recomandări nutriționale pentru **bebeluși** necesare pentru diversificarea alimentației)⁸, fiind centrate pe asigurarea unor condiții materiale minime de primă necesitate pe durată scurtă și a unor condiții de viață bune pentru **nou-născuți**.

De asemenea, semnalăm că la art. 1 se prevede că măsurile vizează „**acordarea de tichete sociale pe suport electronic pentru nou-născuți**”.

⁶ Redactarea greșită a substantivului este preluată din program.

⁷ Art. 2 lit. j) și k) din proiect.

⁸ Art. 2 lit. f) din proiect.

Prin urmare, măsurile conținute în prezentul proiect **privesc nou-născuții**, dar dată fiind lipsa capacității de exercițiu a acestora, adică a aptitudinii de a încheia singuri acte juridice civile⁹ (nu și a celei de folosință¹⁰), **se acordă pentru copilul nou-născut cu vârsta de până la 3 luni prin intermediul reprezentantului legal, nu doar al mamei.**

În acest context, precizăm că tichetele se vor acorda în anumite condiții și taților sau altor persoane, așa cum se dispune la art. 3 alin. (2) din proiect, cum de altfel este și logic în situația în care din diverse motive copilul nu este crescut de mamă, fiind necesară înlocuirea referirii la „categoriile de cupluri mamă-nou-născut defavorizate”, atât în titlu, cât și în toate situațiile similare din proiect cu o formulare concordantă cu sfera destinatarilor finali reali ai măsurilor preconizate.

Prin urmare, pentru atingerea obiectivelor exprimate în Nota de fundamentare și asumate prin Programul „Incluziune și Demnitate Socială”, **proiectul necesită a fi reanalizat și reformulat începând cu titlul, astfel încât să rezulte fără echivoc destinatarii finali reali - nou-născuții - și să nu mai prezinte inconsecvențe sau neconcordanțe cu privire la sfera de aplicare personală și materială a reglementărilor preconizate.**

Aceeași observație a mai fost formulată și în avizele Consiliului Legislativ nr. 366 din 09.04.2024, nr. 357 din 04.04.2024, dar și în avizul nr. 299/26.03.2024.

Semnalăm că **greșita aplicare a unor acte obligatorii din dreptul Uniunii Europene** constituie o încălcare a obligațiilor asumate de România prin Tratatul de aderare la Uniunea Europeană, iar aceasta poate fi sancționată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în urma promovării unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, de către Comisia Europeană, în temeiul art. 258 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene, dar și o încălcare a art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție.

8. În cele ce urmează, în subsidiar, formulăm **unele observații de tehnică legislativă** care privesc atât fondul, cât și forma redactării soluțiilor preconizate.

9. La titlu, în considerarea celor sesizate *supra*, pentru redarea corectă a obiectului proiectului prin corelare cu actualul text propus la art. 1, propunem reformularea părții de început astfel:

⁹ A se vedea art. 37 din Codul civil.

¹⁰ Capacitatea de folosință este aptitudinea persoanei de a avea drepturi și obligații civile, conform art. 34 din Codul civil.

„Ordonanță de urgență privind acordarea de tichete sociale pe suport electronic din fonduri externe nerambursabile pentru nou-născuți ...”.

10. La **preambul**, întrucât din actuala redactare lipsesc referirile la elementele de fapt și de drept ale măsurilor propuse la **art. 16 - 18**, în acord cu exigențele de tehnică legislativă cuprinse în art. 43 alin. (3) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, acestea urmează a fi argumentate sub aspectul caracterului urgent și al situațiilor extraordinare corespunzătoare relațiilor sociale pe care ar urma să le normeze.

11. La **art. 1**, pentru respectarea stilului normativ și redarea cu claritate a obiectului actului normativ, în acord cu exigențele de tehnică legislativă, este necesară clarificarea sintagmei „măsuri auxiliare”, urmând a se preciza pe scurt în ce constau aceste din urmă măsuri.

Precizăm că deși proiectul cuprinde și măsuri privind distribuirea tichetelor, acestea nu sunt incluse în sfera conceptului definit la art. 2 lit. f), fiind necesară revederea acestuia.

12. La **art. 2 lit. a)**, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă referitoare la operațiunea trimiterii, care concură la respectarea principiului legalității, dat fiind că în actuala reglementare textul este lipsit de precizie, este necesară înlocuirea sintagmei „cu respectarea normelor europene și naționale aplicabile” cu o mențiune referitoare la actele juridice ale Uniunii Europene și normative interne vizate.

La definiția noțiunii de „*beneficiar*” de la **lit. b)**, semnalăm că structura de specialitate din cadrul unui minister nu are personalitate juridică, astfel încât să devină titulară de drepturi și obligații, în concret, să primească o finanțare.

Totodată, întrucât definiția este operația logică prin care se stabilește conținutul unei noțiuni, iar una dintre condițiile necesare pentru ca definiția să fie funcțională este aceea ca aceasta să nu fie circulară (un cuvânt nu se definește prin el însuși, pentru că sensul acestuia nu va fi înțeles niciodată), urmează ca partea de început a textului, „**beneficiar** - structura din cadrul Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene, cu rol de **beneficiar**” să fie reformulată.

La **art. 2 lit. c)**, precizăm că este necesară reformularea definiției „destinatar final”, deoarece în actuala redactare contravine dreptului derivat al Uniunii Europene, în concret, încalcând prevederile art. 2 pct. 18 din Regulamentul (UE) 2021/1060 al Parlamentului European și al Consiliului, direct aplicabil în dreptul intern, unde se stabilește că „«**destinatar final**» înseamnă o persoană fizică sau juridică care primește sprijin fie din partea fondurilor,

printr-un beneficiar al unui fond pentru proiecte mici, fie din partea unui instrument financiar”, astfel cum am arătat și la **pct. 6 supra**.

La **lit. h)**, este necesară revederea definiției propuse pentru expresia „produse pentru **îngrijirea nou-născutului**”, având în vedere faptul că nu se referă doar la produse pentru îngrijirea nou-născutului, ci și la articole sanitare și medicale pentru **mamă**.

13. La art. 3 alin. (1) partea introductivă, în primul rând, textul trebuie reformulat **pentru a se corela cu definiția destinatilor finali, la rândul său reformulată în acord cu prevederile art. 2 pct. 18 din Regulamentul (UE) 2021/1060 al Parlamentului European și al Consiliului**.

În al doilea rând, **partea introductivă** trebuie reformulată, deoarece aceasta nu se corelează cu părțile de început ale **lit. a)-f)**, **cuplurile mamă-nou-născut**, fiind grupuri-țintă, în mod evident constituite din **două persoane, nu doar dintr-o singură persoană - mama** - așa cum se prevede la literele menționate.

În ceea ce privește textele de la **lit. a)-f)**, este necesară revederea acestora, deoarece cuprind și elemente privind acordarea măsurilor de sprijin, respectiv acordarea măsurii „nu mai târziu de trei luni de la nașterea copilului”, care nu se corelează cu partea de început a fiecărei litere.

Precizăm că această formulare se referă la momentul nașterii, iar acesta este unul fix, doar măsura de sprijin se poate acorda nu mai târziu de 3 luni de la nașterea copilului. Observația este valabilă pentru toate situațiile similare ulterioare din prezentul proiect.

O soluție conformă exigențelor de tehnică legislativă ar fi introducerea informației referitoare la acordarea tichetelor „nu mai târziu de trei luni de la nașterea copilului”, într-un articol distinct.

La **lit. c)**, pentru predictibilitatea normei, este necesară detalierea sintagmei „care se află în situații deosebite de vulnerabilitate”.

14. La art. 4 alin. (4), semnalăm că **soluția preconizată nu permite atingerea obiectivului urmărit prin promovarea prezentului proiect**, dat fiind că se lasă la latitudinea autorităților acordarea măsurii, acestea urmând a identifica destinatarii finali.

În plus, nu se prevede expres în proiect dacă măsura de sprijin se acordă din oficiu, însă așa rezultă din acest text, ceea ce va putea conduce la scăparea din vedere a anumitor destinatari finali care ar avea vocație, dar și la neacordarea efectivă a tichetelor, dacă identificarea destinatarilor se produce mai târziu de trei luni de la nașterea copilului.

Prin urmare, **măsura ar trebui să se acorde la cerere, în principal, și din oficiu, în subsidiar**, dacă autoritățile administrației publice locale constată că până la împlinirea celor trei luni de către copil, mama sau alt reprezentant legal nu solicită acordarea tichetelor.

La **alin. (5)**, întrucât nu se prevede în ce constă coordonarea, este necesară clarificarea normei sau, eventual, eliminarea acesteia dacă nu cuprinde nicio informație juridică utilă și relevantă.

15. La art. 5 alin. (1), întrucât actuala redactare prezintă caracter evaziv și lipsit de predictibilitate, în ceea ce privește implicarea altor „organizații și instituții cu atribuții în domeniul asistenței sociale”, atât prin raportare la identificarea respectivelor entități, dar și a competențelor sau atribuțiilor precise, pentru respectarea principiului constituțional al legalității, norma trebuie reanalizată și reformulată în consecință.

16. La art. 6 alin. (3), pentru asigurarea caracterului complet al normei, în acord cu exigențele de tehnică legislativă, este necesar a se clarifica ce se înțelege prin sintagma „*care nu deține acte de identitate*”, dat fiind că aceasta poate avea atât sensul de lipsă a documentelor de identitate, pentru că acestea nu au fost niciodată eliberate sau au fost pierdute ori furate, cât și sensul de neprezentare, deoarece persoana nu le are în posesie.

Dacă persoana nu a avut niciodată documente de identificare, o adeverință care să ateste acest aspect, nu poate fi eliberată decât de autorități cu atribuții în domeniu, adică de către serviciile publice comunitare de evidență a persoanelor, întrucât la art. 2 alin. (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005, aprobată cu modificări prin Legea nr. 290/2005, cu modificările și completările ulterioare se prevede că: „*activitatea de evidență a cetățenilor români, precum și cea privind eliberarea actelor de identitate ale cetățenilor români se realizează în mod unitar și sunt coordonate de D.G.E.P., la nivel central, și de către serviciile publice comunitare județene de evidență a persoanelor, la nivel județean*”.

Prin urmare, o adeverință nu poate fi eliberată de serviciul public de asistență socială, decât pe baza unei declarații pe propria răspundere a solicitantului sau pe baza unui răspuns primit la o solicitare adresată serviciului public comunitar de evidență populației.

În concluzie, este necesară revederea și reformularea în consecință, a textului, cu atât mai mult cu cât la art. 12 alin. (2) din proiect se folosește exprimarea „adeverinței eliberate de autoritățile publice locale”, fără a se specifica serviciul din cadrul autorității publice locale având această competență.

Totodată, pentru respectarea exigențelor de tehnică legislativă, referitoare la unitatea terminologică și pentru evitarea dubiilor în interpretare, textele de la art. 6 alin. (3) și art. 12 alin. (2), trebuie corelate sub aspectul exprimării aceleiași noțiuni, respectiv adevărul vizată.

17. La art. 7 alin. (1), pentru respectarea prevederilor art. 50 alin. (2) și (3) din Legea nr. 24/2000, în vederea asigurării predictibilității normei, este necesară înlocuirea sintagmei „în condițiile legislației în vigoare privind achizițiile publice”, prin trimiterea la dispozițiile concrete vizate. Observația este valabilă pentru toate situațiile similare din cuprinsul proiectului.

18. La art. 10 alin. (6), pentru asigurarea previzibilității normei propuse, dar și în contextul caracterului urgent al măsurilor preconizate prin prezentul proiect, este necesară completarea textului, prin indicarea termenului înăuntrul căruia urmează să fie emis ordinul ministrului finanțelor privind aprobarea procedurii de notificare, calculat de la data intrării în vigoare a ordonanței de urgență.

19. La art. 12 alin. (4), propunem să se renunțe la utilizarea sintagmei „în condițiile legii bugetelor din care au fost acordate”, ca superfluă.

La alin. (5), precizăm că în actuala redactare, textul are caracter declarativ, fiind necesar a se prevedea, **în mod concret, cum se vor asigura măsurile necesare și în ce vor consta acestea.**

La alin. (6), pentru asigurarea caracterului complet al reglementării, este necesară și prevederea unei proceduri de returnare în cazul în care tichetele nu sunt utilizate.

20. La art. 14 alin. (2), precizăm că sintagma finală „precum și a celorlalte acte normative aplicabile domeniului protecției datelor” nu este conformă normelor de tehnică legislativă referitoare la operațiunea trimiterii, element care asigură respectarea principiului legalității în componenta referitoare la calitatea legii, astfel încât, pentru asigurarea predictibilității normei, este necesară identificarea tuturor actelor normative avute în vedere.

21. La art. 15 alin. (2), apreciem că se impune renunțarea la sintagma din finalul textului „dacă este cazul” întrucât, pentru partea care depășește alocarea financiară prevăzută la art. 4 alin. (1), sumele în discuție urmează a se suporta din bugetul Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene (anexa 3/54/23), neexistând o altă sursă de susținere a cheltuielilor efectuate cu acordarea tichetelor sociale pe suport electronic.

22. La art. 16 pct. 2, recomandăm reanalizarea și reformularea propunerii de modificare a art. 155 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, astfel încât să se permită asigurarea egalității de tratament între diferitele categorii de beneficiari ai unor concedii medicale și indemnizații de asigurări sociale de sănătate din perspectiva justei așezări a sarcinilor fiscale în sens larg (art. 56 alin. (2) din Legea fundamentală), garanție a principiului egalității în materie fiscală. Din actuala redactare a soluției preconizate prin proiect rezultă că unele indemnizații de asigurări sociale de sănătate ar urma să fie supuse obligației de plată a contribuției de asigurări sociale de sănătate - cele prevăzute la lit. a) și b) ale art. 2 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 158/2005 privind concediile și indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate - iar altele nu - cele prevăzute la lit. c) - e) din cadrul aceluiași alineat, dar și la lit. a) și b), „aferele codurilor de indemnizație 01, 07 și 10 prevăzute în Ordinul ministrului sănătății și al președintelui Casei Naționale de Asigurări de Sănătate nr. 1192/745/2020”.

Semnalăm că diferențierea prevăzută la art. 13 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 158/2005 vizează durata de acordare a concediului și a indemnizației pentru incapacitate temporară de muncă, iar aceasta este firească și nediscriminatorie deoarece unele boli necesită o perioadă mai mare de vindecare, spre deosebire de stabilirea unei sarcini fiscale - contribuția de asigurări sociale de sănătate - numai pentru anumite categorii de asigurați suferind de o afecțiune constatată prin documente medicale valide, care nu prezintă același caracter.

Precizăm că indemnizația de asigurări sociale de sănătate aferentă unui concediu medical nu este acordată pentru simplul fapt că o persoană suferă de o afecțiune, mai mult sau mai puțin gravă, care necesită durată mai mică sau mai mare de vindecare sau recuperare, urmează să nască sau a născut, îngrijește copilul bolnav sau există un risc epidemiologic ori în alte cazuri vizate de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 158/2005, ci aceasta trebuie să aibă calitatea de asigurat (în virtutea legii sau pe bază de contract de asigurare) pentru concedii și indemnizații de asigurări sociale de sănătate, așa cum prevede art. 1 din același act normativ.

În ceea ce privește accepțiunea juridică noțiunii de asigurare, genul proxim se deduce din art. 2199 din Codul civil, iar diferența specifică (una dintre acestea) se reflectă în asigurarea socială de sănătate. Potrivit Codului civil, contractantul asigurării sau asiguratul se obligă să plătească o primă asiguratorului, iar acesta din urmă se

obligă ca, în cazul producerii **riscului asigurat**, să plătească o **indemnizație**, după caz, asiguratului, beneficiarului asigurării sau terțului păgubit.

Prin urmare, elementele generale ale oricărei asigurări sunt: plata periodică a unei prime de către asigurat asiguratorului; producerea sau nu a unui risc asigurat (contractul fiind aleatoriu); plata unei indemnizații, de regulă către asigurat, în cazul producerii riscului asigurat.

Asigurarea socială de sănătate (încheiată în virtutea legii sau a unui contract), nu se poate abate de la sensul general al noțiunii de contract de asigurare, **prima plătită asiguratorului** (statul) fiind chiar **contribuția de asigurări sociale de sănătate**, obligatorie (de regulă) sau benevolă pe bază de contract de asigurare pentru concedii și indemnizații de asigurări sociale de sănătate, **riscul asigurat constând în producerea situațiilor enumerate** la art. 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 158/2005 (naștere, îmbolnăvirea asiguratului sau a unei rude, epidemie), iar indemnizația ce trebuie plătită de asigurator este chiar **indemnizația de asigurări sociale de sănătate aferentă unui concediu medical**.

De altfel, chiar la art. 7 pct. 10 din Codul fiscal se prevede că prin *contribuții sociale obligatorii* se înțelege „prelevare obligatorie realizată în baza legii, care are ca **scop protecția persoanelor fizice obligate a se asigura împotriva anumitor riscuri sociale**, în schimbul cărora aceste persoane beneficiază de drepturile acoperite de respectiva prelevare”.

Astfel, *dacă indemnizația pentru incapacitate temporară de muncă este în mod evident un venit, calificat ca fiind asimilat celor din salarii de Codul fiscal, putând fi supus impozitului pe venit, aceeași indemnizație nu poate fi purtătoare de obligația de plată a contribuției de asigurări sociale de sănătate, pentru că ar intra în contradicție cu esența noțiunii de asigurare, indemnizațiile de asigurare constituindu-se, în principal, din primele de asigurare plătite de asigurați*.

Același raționament se aplică și în cazul contribuțiilor de asigurări sociale, datorate bugetului asigurărilor sociale de stat, care nu pot fi stabilite asupra pensiilor sau altor drepturi de asigurări sociale, dat fiind că acestea se constituie din sume plătite cu titlu de contribuții de asigurări sociale la respectivul buget.

În altă ordine de idei, în plus față de recomandarea de evitare a susceptibilității de neconstituționalitate menționată *supra*, la textul propus la **pct. 2** pentru art. 155 alin. (1) lit. i), semnalăm că trimiterea

la Ordinul ministrului sănătății și președintelui Casei Naționale de Asigurări de sănătate nr. al nr. 1.192/745/2020 este atât imprecisă, lipsind elementul structural vizat, cât și lipsită de predictibilitate prin limbajul repetitiv și impropriu în context folosit în sintagma „indemnizațiile ... aferente codurilor de indemnizație”, dat fiind că **indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate sunt aferente unor concedii medicale și nu unor coduri de indemnizație**, mai mult chiar **codurile sunt corespunzătoare indemnizațiilor și nu invers** (a se vedea și pct. 6 din anexa nr.2 *Instrucțiuni privind utilizarea și modul de completare a certificatelor de concediu medical*).

Din analiza întreprinsă rezultă că au fost vizate codurile de indemnizație de asigurări sociale de sănătate care figurează în *Modelul unic de certificat medical*, prevăzut în anexa nr. 1 la același ordin.

Precizăm că un model de formular nu are valoare normativă, în sensul de a cuprinde prevederi la care se poate trimite în cuprinsul altor acte normative, de rangul legii chiar, deoarece **modelul nu este alcătuit din norme juridice, ci cuprinde doar informațiile care ar trebui să se regăsească în formularul cu regim special**, iar aceste informații nu pot fi ridicate la rang de lege prin trimitere, deoarece, potrivit art. 50 alin. (1) din Legea nr.24/2000, completarea unei norme se face tot cu norme, și nu cu elemente ale unui formular.

De asemenea, semnalăm că dacă soluțiile normative existente în Codul fiscal sau în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 158/2005 sau cele *de lege ferenda*, pentru a fi pe deplin acoperitoare, așa cum prevede art. 24 din Legea nr. 24/2000 și a se putea aplica necesită complinire cu alte norme cuprinse în acte normative de rang inferior – ordin, în acest caz - înseamnă că aspectele vizate din textele la care se trimite erau de natura legii și nu ar fi trebuit reglementate printr-un act infralegal.

Nu în ultimul rând, menționăm faptul că, în raport de conținutul propunerilor de modificare prevăzute la art. 16, nu este incidentă niciuna dintre ipotezele normative reglementate prin art. 4 din Codul fiscal.

Prin urmare, propunem reanalizarea în consecință a textului, urmând ca și textele propuse la pct. 1 și 3 ale art. 16 să fie reanalizate și reformulate prin aplicarea argumentelor exprimate cu privire la textul preconizat pentru pct. 2, iar dacă se consideră necesară realizarea unei diferențieri între persoane în funcție de tipul și gravitatea afecțiunii/bolii contractate sau pentru care se află în recuperare, în ceea ce privește beneficiile acordate, aceasta ar trebui să se realizeze prin alte mijloace decât impunerea de sarcini fiscale.

Singura posibilitate concordantă cu Legea fundamentală, de stabilire de sarcini fiscale diferite persoanelor fizice care obțin venituri, privește persoanele cu handicap, a căror protecție este garantată prin art. 50 din Constituție.

Precizăm că, potrivit art. 2 alin. (1) din Legea nr. 448/2006, „persoanele cu handicap sunt acele persoane cărora mediul social, neadaptat deficiențelor lor fizice, senzoriale, psihice, mentale și/sau asociate, **le împiedică total sau le limitează accesul cu șanse egale la viața societății**, necesitând măsuri de protecție în sprijinul integrării și incluziunii sociale”.

23. La art. 17, textul necesită a fi revăzut și reformulat, din perspectiva art. 15 alin. (2) din Legea fundamentală, sub aspectul garantării aplicării retroactive a ordonanței de urgență, în contextul în care concediilor medicale obținute anterior intrării în vigoare a acesteia ***ar trebui să li se aplice legislația în vigoare la momentul acordării acestora.***

Pentru mai multă claritate, reamintim că aplicarea normelor civile în timp (atât normele din Codul fiscal, cât și cele din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 158/2005 vizate prin prezentul proiect sunt, în acest context, ***norme civile***, în sensul că nu sunt penale, ca să li se poată aplica excepția de rang constituțional) este reglementată, ca expresie a **principiului neretroactivității**, la art. 6 din Codul civil, la alin. (5) prevăzându-se că „**Dispozițiile legii noi se aplică tuturor actelor și faptelor încheiate sau, după caz, produse ori săvârșite după intrarea sa în vigoare, precum și situațiilor juridice născute după intrarea sa în vigoare**”.

Prin urmare, concediilor medicale (acte juridice) și indemnizațiilor aferente, li se aplică legea în vigoare la data încheierii, adică a emiterii în acest caz.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. 379/11.04.2024