

Administrația
Prezidențială



Departamentul
Legislativ

Telefon: 021.430.08.66
Fax: 021.411.18.79

E-mail: colegis@presidency.ro
Web: www.presidency.ro

DL/992/7.09.2020
Nesecret

Doamnei Silvia-Claudia MIHALCEA
Secretar General al Camerei Deputaților

Stimată doamnă Secretar General,

Prin Decizia nr. 587/14.07.2020 Curtea Constituțională a constatat că Legea privind stabilirea coeficienților minimali de ierarhizare privind salarizarea personalului la nivel național este neconstituțională, în ansamblul său.

Având în vedere cele sus-menționate vă trimitem, alăturat, Legea privind stabilirea coeficienților minimali de ierarhizare privind salarizarea personalului la nivel național, în copie.

Cu stimă,



Mihaela CIOCHINĂ

ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosarul nr.688A/2020

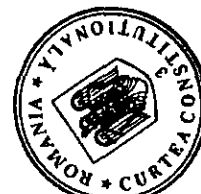
DECIZIA nr.587
din 14 iulie 2020

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind stabilirea coeficienților
minimali de ierarhizare privind salarizarea personalului la nivel național**

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Marian Enache	- judecător
Daniel-Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia-Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Patricia Marilena Ionea	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluținarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind stabilirea coeficienților minimali de ierarhizare privind salarizarea personalului la nivel național, obiecție formulată de un număr de 64 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal și de un număr de 27 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Uniunii Salvați România, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și al art.15 alin.(1) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2956 din 9 iunie 2020 și constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.688A/2020. La sesizare a fost anexată Legea privind stabilirea



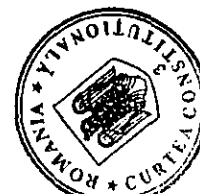
coeficienților minimali de ierarhizare privind salarizarea personalului la nivel național.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, autorii acesteia susțin că Legea privind stabilirea coeficienților minimali de ierarhizare privind salarizarea personalului la nivel național încalcă prevederile art.1 alin.(3) și alin.(5) din Constituție, coroborate cu dispozițiile art.16 alin.(1) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. În susținerea acestei critici de neconstituționalitate, arată că în avizul Consiliului Legislativ referitor la propunerea legislativă pentru stabilirea indicatorilor minimali de ierarhizare privind salarizarea personalului din economia națională s-a subliniat necesitatea eliminării dispozițiilor art.1 și art.2 din inițiativa legislativă pentru a se evita paralelismul legislativ. În acest document, Consiliul Legislativ a arătat că art.1 din actul normativ criticat se referă la garantarea dreptului salariaților la plata unui salariu de bază minim, care este reglementată deja atât în Legea nr.53/2003 — Codul muncii, în Legea-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cât și în Hotărârea Guvernului nr. 937/2018 pentru stabilirea salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată. De asemenea, ipoteza art.2 din legea analizată este similară atât cu prevederile Legii nr.53/2003, cât și cu cele ale Legii-cadru nr.153/2017 în ceea ce privește stabilirea cuantumului salariului de bază minim prin aplicarea unui coeficient raportat la salariul minim brut pe țară garantat în plată. În plus, această ipoteză este reluată în cuprinsul art.3 din aceeași lege.

4. Autorii sesizării arată că legiuitorul a ignorat aceste recomandări și a adoptat reglementarea în forma propusă de autorii inițiativei, cu o modificare formală, care nu evită paralelismul legislativ, prin înlocuirea sintagmei „*plata unui salariu de bază minim*” cu sintagma „*plata unui salariu brut lunar*”. A rezultat astfel o reglementare cu un conținut neclar și echivoc, susceptibil de mai multe înțelesuri, care ar produce efecte juridice contrare.

5. Un alt aspect de neconstituționalitate invocat privește faptul că Legea privind stabilirea coeficienților minimali de ierarhizare privind salarizarea personalului la nivel național nu respectă dispozițiile art.1 alin.(3) și alin.(5) din Constituție deoarece încalcă principiul securității juridice în componenta sa privind calitatea actului normativ, așa cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale prin Decizia nr.150 din 17 martie 2016, paragraful 20. În concret, autorii obiecției arată că sintagma „*la plata unui salariul brut lunar*” utilizată de legiuitor în art.1 și art.2 din legea critică nu este suficient de clară pentru a se putea determina dacă norma are în vedere un drept general la salariu brut ca element esențial al contractului individual de muncă - ceea ce este deja reglementat prin dispozițiile Legii nr.53/2003, situație care ar accentua paralelismul legislativ antereferit - sau sintagma are în vedere garantarea dreptului la un salariu minim brut lunar - ceea ce ar face norma inutilă, deoarece acest aspect este reglementat prin dispozițiile art.3 și art.4 din același act normativ. De asemenea, legiuitorul a continuat să păstreze în conținutul actului normativ exprimări tautologice semnalate ca atare de Consiliul Legislativ. Este cazul sintagmei conținute în art.3 „coeficienți minimali de ierarhizare salarială pentru sectoare de activitate pentru care nu au fost încheiate contracte colective de muncă aplicabile la nivelul întregului sector de activitate” despre care Consiliul Legislativ a arătat: „cu privire la sintagma *«pentru sectoarele pentru care au fost încheiate contracte colective de muncă aplicabile la nivelul întregului sector de activitate»*, în primul rând semnalăm exprimarea tautologică, fiind necesară revederea și reformularea acesteia.”

6. În critica de neconstituționalitate formulată autorii acesteia arată și faptul că Legea privind stabilirea coeficienților minimali de ierarhizare privind salarizarea personalului la nivel național nu respectă dispozițiile art.108 alin.(1) și alin.(2) din Constituție, deoarece este încălcată competența de reglementare a Guvernului României stabilită prin acte normative în vigoare, respectiv Legea nr.53/2003. În acest sens, invocă cele reținute de Curtea Constituțională prin Decizia nr.531 din 18 iulie 2018 referitoare la exercitarea de către Parlament a competenței



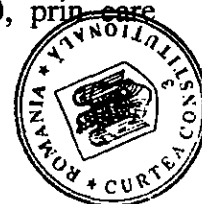
sale de autoritate legiuitoare. Autorii sesizării arată că, potrivit art.164 alin.(1¹) din Legea nr.53/2003, „*Prin hotărâre a Guvernului se poate stabili o majorare a salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată prevăzut la alin. (1), diferențiat pe criteriile nivelului de studii și al vechimii în muncă.*” Or, legea supusă criticii de neconstituționalitate nu conține nicio normă de modificare, completare sau de abrogare a dispozițiilor art.164 alin.(1¹) din Legea nr.53/2003. În această situație, în eventualitatea intrării în vigoare a Legii privind stabilirea coeficienților minimali de ierarhizare privind salarizarea personalului la nivel național, va exista o dispoziție cu caracter primar care stabilește expres care sunt coeficienții de ierarhizare pentru stabilirea salariului minim brut în anumite sectoare de activitate și, pe de altă parte, o altă normă, de asemenea, cu caracter primar, care stabilește competența Guvernului de a modifica prin act infralegal aceiași coeficienți de ierarhizare. Norma supusă criticii de neconstituționalitate are însă caracter ordinar, pe când norma primară care instituie competența Guvernului de a modifica indicii de ierarhizare, fiind cuprinsă în Codul muncii, are caracter organic și, prin urmare, este o normă de nivel superior legii criticate în ierarhia actelor normative. Inexistența abrogării exprese a normei cuprinse în art.164 alin.(1¹) din Legea nr.53/2003, coroborată cu forța juridică superioară a acesteia în raport cu normele cuprinse în Legea privind stabilirea coeficienților minimali de ierarhizare privind salarizarea personalului la nivel național, menține competența Guvernului de a proceda, în temeiul legii în vigoare, la modificarea unei norme imperative stabilite la nivel primar, prin lege ordinară de către Parlament. De altfel, abrogarea expresă a unei norme juridice de nivel superior printr-un act normativ de nivel inferior ar fi contrară dispozițiilor art.64 alin.(1) din Legea nr.24/2000.

7. Autorii sesizării susțin și că Legea privind stabilirea coeficienților minimali de ierarhizare privind salarizarea personalului la nivel național a fost adoptată fără respectarea dispozițiilor art.111 alin.(1) și ale art.138 alin.(5) din Constituție, fiind încălcat principiul responsabilității fiscal-bugetare. În susținerea acestei critici este invocată jurisprudența Curții Constituționale, de exemplu, Decizia

nr.331 din 21 mai 2019. Autorii obiecției arată că prin stabilirea unor coeficienți de ierarhizare în domeniile care nu intră sub incidența contractelor colective de muncă sau a legilor speciale de salarizare, Parlamentul procedează la modificarea implicită a Legii bugetului de stat pentru anul 2020 nr.5/2020, deoarece există sectoare de activitate aflate sub autoritatea administrației publice centrale sau a autorităților publice locale în care sunt angajate persoane cărora nu li se aplică dispozițiile contractelor colective de muncă și nu există reglementări speciale în materia stabilirii și plății salariului minim brut, contractele de muncă fiind încheiate în temeiul dispozițiilor Legii nr.53/2003 – Codul muncii, în special în cazul regiilor autonome sau al societăților comerciale cu capital de stat. Modificarea salarizării în cadrul acestor entități care prestează servicii publice generează majorarea bugetelor angajatorilor cu impact final asupra bugetului de stat pentru anul 2020 și pentru următorii ani fiscali, cu încălcarea dispozițiilor art.15 din Legea nr.69/2010 privind responsabilitatea fiscal-bugetară. Contrar dispozițiilor constituționale, jurisprudenței Curții Constituționale și punctului de vedere al Consiliului Legislativ, legiutorul a ales să adopte legea fără consultarea Guvernului cu privire la impactul reglementării asupra Legii bugetului de stat pentru anul 2020 nr.5/2020 , nesolicitând fișa financiară obligatorie. În acest sens, arată că nu există o adresă din partea conducerii Senatului sau a Camerei Deputaților ori a conducerii Comisiilor sesizate cu întocmirea raportului pentru propunerea legislativă cu nr.L466/2019 la Senat și PLX nr.525/2019 la Camera Deputaților. Astfel, Parlamentul, prin ambele sale Camere legislative, a procedat contrar dispozițiilor art.111 alin.(1) teza a doua și ale art. 138 alin.(5) din Constituție.

8. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992, sesizarea a fost transmisă președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, pentru a-și formula punctele de vedere asupra sesizării de neconstituționalitate.

9. **Guvernul** a transmis punctul său de vedere prin Adresa nr.5/3072/2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.3406 din 25 iunie 2020, prin care



apreciază că este întemeiată critica de neconstituționalitate a Legii privind stabilirea coeficienților minimali de ierarhizare privind salarizarea personalului la nivel național, prin raportare la prevederile art.1 alin.(3) și (5) și ale art.111 alin.(2) teza a doua, precum și ale art.138 alin.(5) din Constituția României, și neîntemeiată sub celelalte aspecte. Astfel, arată că, potrivit legislației în vigoare, în România există două modalități principale de stabilire a salariilor, respectiv prin negociere - fie colectivă sau individuală - și prin lege, în cazul personalului din autoritățile și instituțiile publice. Salariul minim brut pe țară este prevăzut ca o măsură de protecție a salariaților, având scopul de a le satisface necesitățile decente vitale în ceea ce privește procurarea de alimente, îmbrăcăminte, nevoia de educație și recreere, și constituie un prag sub care nu se poate coborî cu ocazia negocierii colective și individuale sau stabilirii salariilor prin acte normative speciale. Angajatorul trebuie să garanteze salariul minim brut pe țară și atunci când salariații primesc, conform contractului colectiv sau individual de muncă, hrană, cazare sau alte facilități. Prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.96/2018, aprobată cu modificări prin Legea nr.93/2019, s-a stabilit că prin hotărâre a Guvernului se poate stabili o majorare a salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată diferențiat pe criteriile nivelului de studii și vechimii în muncă, iar toate drepturile și obligațiile stabilite potrivit legii prin raportare la salariul de bază minim brut pe țară garantat în plată se determină utilizând nivelul salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată. În acest context, dreptul tuturor salariaților la un salariu de bază minim este reglementat și garantat de legea generală în materie - Codul muncii, obiectul de reglementare al legii criticate, după cum arată și titlul acesteia, fiind stabilirea unor coeficienți minimali de ierarhizare privind salarizarea personalului la nivel național. Prin urmare, nu se poate susține că dispozițiile criticate constituie un paralelism legislativ, interzis de art.16 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

10. Pe de altă parte, atât titlul legii, cât și modul de redactare al art.1 - art.3 din legea critică sunt neclare și imprecise, aspecte care sunt de natură a conduce la

încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(3) și alin.(5) din Constituție. Astfel, legea criticată conține nu doar formulări incorecte și improprii actelor normative, cum ar fi „dreptul tuturor salariaților la plata unui salariu brut lunar” care se stabilește prin „aplicarea unui coeficient raportat la salariul de bază minim brut pe țară garantat în plată”, dar nici nu poate fi aplicată, deoarece, potrivit art.3, ea se va aplica pentru sectoarele de activitate/unitățile care nu au încheiat contracte colective de muncă sau acolo unde nu există legi speciale privind salarizarea.

11. Guvernul consideră că este neîntemeiată critica de neconstituționalitate prin raportare la art.108 alin.(1) și (2) din Constituție, deoarece aceste prevederi constituționale autorizează expres sau implicit Guvernul să dispună măsuri specifice prin acte de nivel infralegal, în aplicarea prevederilor instituite la nivel primar, fără însă a putea institui obligații, atribuții, raporturi juridice nereglementate prin norme juridice la nivel de lege.

12. Cât privește critica de neconstituționalitate raportată la prevederile art.111 și art.138 alin.(5) din Constituție, Guvernul consideră că este întemeiată. În acest sens, arată că introducerea unor dispoziții care privesc salarizarea personalului, inclusiv a celui bugetar, fără o informare a Parlamentului de către Guvern, eludează cadrul constituțional stabilit pentru întocmirea bugetului public, duce la nesocotirea prevederilor constituționale înscrise în art.111, referitoare la informarea Parlamentului, și ale art.138 alin.(5), potrivit cărora nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare. De asemenea, amintește că art.111 din Constituție își găsește concretizarea în art.15 alin.(1) și alin.(2) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice și în art.15 alin.(1) lit.a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, care stabilesc obligația de întocmire a fișei financiare și care îi conferă acesteia un caracter complex, dat de efectele financiare asupra bugetului general consolidat. Aceasta trebuie să cuprindă, potrivit legii, schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani; estimări privind eşalonarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la majorarea



cheltuielilor; măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar. Guvernul invocă jurisprudența Curții Constituționale, așa cum este Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2016 - paragraful 59, sau Decizia nr.593 din 14 septembrie 2016 - paragraful 30, în care s-a statuat că „în lipsa unei fișe financiare reactualizate la momentul adoptării legii conform art. 15 alin.(3) din Legea nr.500/2002, [...] și în lipsa unui dialog real între Guvern și Parlament [...], nu se poate trage decât concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală”.

13. În opinia Guvernului faptul că cheltuielile de salarizare preconizate prin textele de lege criticate grevează bugetul pentru anul următor nu este de natură să justifice aprobarea unor cheltuieli fără implicarea, în condițiile Legii fundamentale, a Guvernului; care, potrivit art.138 alin.(2) din Constituție, are competența de a elabora, anual, proiectul bugetului de stat și al asigurărilor sociale. Așa cum s-a subliniat în jurisprudența Curții Constituționale, prevederile art.138 alin.(5) din Constituție se referă tocmai la caracterul obiectiv și efectiv al sursei de finanțare și operează cu elemente de certitudine și previzibilitate bugetară, respectiv „acea cheltuială să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar”, iar „colaborarea loială între Parlament și Guvern în privința legiferării în materie bugetară trebuie să se manifeste atât în privința elaborării bugetului public național, cât și a modificării sale pe parcursul exercițiului bugetar, având în vedere rațiunea pentru care este întocmit un asemenea buget, și anume aceea de a oferi posibilitatea unei imagini de ansamblu, la nivel macroeconomic, a veniturilor și cheltuielilor publice.”

14. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului** nu au trimis punctele de vedere solicitate asupra obiecției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctul de vedere al Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

15. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, 10, 15 și 18 din Legea nr.47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

16. Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie dispozițiile Legii privind stabilirea coeficienților minimali de ierarhizare privind salarizarea personalului la nivel național, care are următorul conținut:

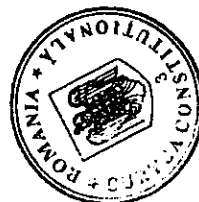
„Art. 1. – Prezenta lege garantează dreptul tuturor salariaților la plata unui salariu brut lunar, diferențiat pe criteriul nivelului de studii în cadrul unui program normal de lucru.

Art. 2. – Cuantumul salariului brut lunar se stabilește prin aplicarea unui coeficient raportat la salariul de bază minim brut pe țară garantat în plată, stabilit prin hotărâre a Guvernului, potrivit legii.

Art. 3. – Prezenta lege stabilește coeficienții minimali de ierarhizare salarială pentru sectoare de activitate pentru care nu au fost încheiate contracte colective de muncă aplicabile la nivelul întregului sector de activitate și pentru care nu există legi speciale privind salarizarea sau contract colectiv de muncă la nivel de unitate în vigoare, cu respectarea prevederilor art. 2.

Art. 4. – Coeficienții minimali de ierarhizare sunt aplicabili pentru toate categoriile de salariați încadrați pe funcții pentru care este obligatoriu un nivel de calificare potrivit anexei la prezenta lege.

Art. 5. – Anexa face parte din prezenta lege, iar coeficienții prevăzuți au caracter minimal.”



17. Autorii sesizării susțin că, prin modul în care a fost adoptată, precum și prin conținutul normativ, legea supusă analizei de constituționalitate încalcă următoarele prevederi din Constituție: art.1 alin.(3) și (5) referitor la statul român și obligația respectării Constituției, a supremației sale și a legilor, art.108 alin.(1) și (2) privind actele Guvernului, art.111 alin.(1) referitor la informarea Parlamentului și art.138 alin.(8) privind interdicția de a aproba o cheltuială bugetară fără stabilirea sursei de finanțare.

18. În vederea soluționării prezentei obiecții de neconstituționalitate, Curtea va proceda la verificarea îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a acesteia, prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, sub aspectul titularilor dreptului de sesizare, al termenului în care aceștia sunt îndrituiți să sesizeze instanța constituțională, precum și al obiectului controlului de constituționalitate. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, iar cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează a fi cercetate în ordinea menționată, constatarea neîndeplinirii uneia având efecte dirimante și făcând inutilă analiza celorlalte condiții (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.223 din 13 martie 2018, par.70, sau Decizia nr.385 din 5 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.488 din 13 iunie 2018, par.32).

19. Referitor la *titularii dreptului de sesizare*, prezenta obiecție de neconstituționalitate a fost formulată de un număr de 64 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal și de un număr de 27 deputați aparținând Grupului parlamentar al Uniunii Salvați România, care, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și al art.15 alin.(1) din Legea nr.47/1992, au dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului de

constituționalitate *a priori*, fiind, așadar, îndeplinită această primă condiție de admisibilitate.

20. Cu privire la *termenul în care poate fi sesizată instanța de control constituțional*, potrivit art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de 2 zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art.77 alin.(1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament. Cu privire la acest aspect, Curtea constată că Legea privind stabilirea coeficienților minimali de ierarhizare privind salarizarea personalului la nivel național a fost adoptată, în procedură ordinară, de Camera Deputaților, Cameră decizională, în data de 3 iunie 2020, a fost depusă la aceeași dată la secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii și apoi trimisă spre promulgare, în data de 9 iunie 2020. Prezenta sesizare a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 11 iunie 2020. Într-o atare situație, luând act de faptul că sesizarea de neconstituționalitate a fost formulată în termenul de 20 de zile, prevăzut de art.77 alin.(1) teza a doua din Constituție, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă sub aspectul respectării termenului în care poate fi sesizată instanța de control constituțional.

21. În vederea analizării admisibilității prezentei sesizări cu privire la cel de-al treilea aspect de admisibilitate - *obiectul controlului de constituționalitate*, respectiv stabilirea sferei de competență a Curții cu privire la legea dedusă controlului, este necesară analiza criticilor formulate de autorii sesizării. Analizând temeiurile constituționale invocate în susținerea sesizării de neconstituționalitate, precum și motivarea obiecției formulate, Curtea observă că



obiectul criticii în prezenta cauză îl constituie procedura de adoptare a legii, precum și conținutul normativ al acesteia.

22. Așadar, nefiind incident un fine de neprimire a sesizării astfel formulate, Curtea urmează să examineze pe fond obiecția de neconstituționalitate.

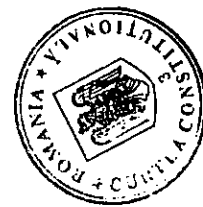
23. Analizând cu prioritate aspectele de neconstituționalitate extrinsecă invocate de autorii sesizării, Curtea reține că dispozițiile Legii privind stabilirea coeficienților minimali de ierarhizare privind salarizarea personalului la nivel național garantează plata unui salariu brut lunar diferențiat pe criteriul nivelului de studii, în cadrul unui program normal de lucru. Așa cum reiese din expunerea de motive la legea analizată, rațiunile avute în vedere de inițiatorii proiectului de lege au fost acelea referitoare la „lipsa unui cadru legislativ care să prevadă indicatorii minimali de ierarhizare privind salarizarea personalului din economia națională, corespunzător nivelului de bază al pregătirii profesionale”, și necesitatea prevederii acestora pentru „menținerea unei motivări adecvate a muncii prin evitarea aplatizării excesive a grilei de salarizare”, precum și în vederea garantării unor „forme de protecție minimă a venitului salariatului”. Prin urmare, actul normativ consacră dreptul la diferențiere salarială atunci când nivelul de calificare este relevant, fiind obligatoriu pentru încadrarea pe funcție. În anexa la legea supusă analizei de constituționalitate se prevăd coeficienții minimi de ierarhizare în funcție de nivelul de calificare.

24. Curtea apreciază că dispozițiile legii analizate prevăd măsuri cu implicații asupra bugetului de stat, astfel că, potrivit dispozițiilor art.111 alin.(1) teza a doua din Constituție, este obligatorie solicitarea informării Guvernului. Totodată, sunt incidente prevederile art.138 alin.(5) din Constituție și ale art.15 alin.(1) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la obligativitatea întocmirii unei fișe

financiare, cu respectarea condițiilor prevăzute de art.21 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010.

25. Aceeași concluzie este reținută și în observațiile cuprinse în pct.2 din Avizul Consiliului Legislativ nr.668 din 2 august 2019 referitor la propunerea legislativă pentru stabilirea indicatorilor minimali de ierarhizare privind salarizarea personalului din economia națională, precum și în observațiile cuprinse în pct.3 din punctul de vedere al Guvernului cu privire la același proiect de lege, formulat în temeiul art.111 alin.(1) din Constituție, în care se arată că inițiativa legislativă implică creșterea cheltuielilor de la bugetul de stat și este necesară precizarea sursei de finanțare pentru fiecare obiectiv de cheltuieli bugetare preconizat.

27. Sintetizând exigențele stabilite de legiuitorul constituant prin prevederile art.111 alin.(1) și art.138 alin.(5) din Constituție, așa cum au fost dezvoltate în jurisprudența sa anterioară, Curtea, prin Deciziile nr. 56 din 5 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 199 din 12 martie 2020 și Decizia nr. 58 din 12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 205 din 13 martie 2020, a reținut că, potrivit art.111 alin.(1) teza a doua din Constituție, *„În cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie.”* Cu privire la această prevedere a Legii fundamentale, Curtea, în jurisprudența sa, a reținut că stabilește, pe de o parte, obligația Guvernului și a celorlalte organe ale administrației publice de a prezenta informațiile și documentele necesare actului legiferării și, pe de altă parte, modalitatea de obținere a acestor informații, respectiv la cererea Camerei Deputaților, a Senatului sau a comisiilor parlamentare, prin intermediul președinților acestora (Decizia nr.331 din 21 mai 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 493 din 18 iunie 2019). Acest text consacră garanția constituțională a colaborării dintre Parlament

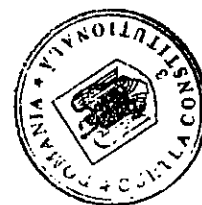


și Guvern în procesul de legiferare, instituind obligații reciproce în sarcina celor două autorități publice (a se vedea Decizia nr. 515 din 24 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1195 din 14 decembrie 2004). Curtea a mai reținut că în cadrul raporturilor constituționale dintre Parlament și Guvern este obligatorie solicitarea unei informări atunci când inițiativa legislativă afectează prevederile bugetului de stat. Această obligație a Parlamentului este în consonanță cu dispozițiile constituționale ale art.138 alin.(2) care prevăd că Guvernul are competența exclusivă de a elabora proiectul bugetului de stat și de a-l supune spre aprobare Parlamentului. În temeiul acestei competențe, Parlamentul nu poate prestabili modificarea cheltuielilor bugetare fără să ceară Guvernului o informare în acest sens. Dat fiind caracterul imperativ al obligației de a cere informarea menționată, rezultă că nerespectarea acesteia are drept consecință neconstituționalitatea legii adoptate (Decizia nr.1056 din 14 noiembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.802 din 23 noiembrie 2007).

27. Prin Decizia nr.629 din 9 octombrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 68 din 28 ianuarie 2019, și prin Decizia nr.331 din 21 mai 2019, precitată, Curtea a precizat că art. 111 alin. (1) din Constituție „prevede expres și limitativ că relația dintre autoritățile menționate se realizează prin intermediul președinților Camerei Deputaților, Senatului sau comisiilor parlamentare”. În acest sens au fost invocate, de altfel, și normele regulamentare care detaliază procedura legislativă. Astfel, dând expresie prevederilor constituționale menționate, Regulamentul Camerei Deputaților, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.481 din 28 iunie 2016, stabilește în art.92 alin. (4) că *„În cazul propunerilor legislative depuse în condițiile alin. (1), care implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat, președintele Camerei Deputaților va solicita în mod obligatoriu o informare din partea Guvernului, în condițiile art.111 din*

Constituția României, republicată, în același termen de 15 zile”, iar la alin.(6) că „Dacă în cursul dezbaterii, în comisia sesizată în fond apar amendamente care impun modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat, președintele comisiei va solicita în mod obligatoriu o informare din partea Guvernului, în condițiile art.111 din Constituția României, republicată, într-un termen care să se încadreze în termenul de predare a raportului.” De asemenea Regulamentul Senatului stabilește la art.88 alin. (3) că „Propunerile legislative se comunică Guvernului în termen de 3 zile de la prezentarea în Biroul permanent, pentru a se pronunța și în ceea ce privește aplicarea art. 111 din Constituția României, republicată”, iar la art. 92 alin. (6) că „Propunerile legislative formulate de senatori și deputați, care implică modificarea bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, trebuie să fie însoțite de dovada solicitării informării Guvernului, înaintată prin președintele Senatului, în conformitate cu dispozițiile art. 111 din Constituția României, republicată”. Prin urmare, Curtea a statuat că „un document prin care o Cameră a Parlamentului transmite Guvernului o inițiativă legislativă solicitând informarea prevăzută de art.111 din Constituție, dar care nu este semnat de președintele Camerei respective, nu produce efectul juridic consacrat de norma constituțională, neabsolvind Camera de obligația prevăzută de art. 111 teza a doua din Constituție.”

28. În ceea ce privește Legea privind stabilirea coeficienților minimali de ierarhizare privind salarizarea personalului la nivel național, Curtea constată că, prin Adresa nr.3978 din 4 iulie 2019, secretarul general al Senatului a înaintat secretarului general al Guvernului solicitarea de informare în temeiul art.111 din Constituție. Guvernul a trimis punctul său de vedere cu numărul nr.3746 din 28 mai 2020, acesta fiind înregistrat la secretarul general al Camerei Deputaților cu nr.2/3457 din 29 mai 2020.



29. Examinând procesul legislativ, Curtea constată că obligația Senatului, ca primă Cameră sesizată, de a solicita informarea Guvernului asupra Propunerii legislative privind stabilirea coeficienților minimali de ierarhizare privind salarizarea personalului la nivel național s-a realizat cu încălcarea prevederilor art.111 alin.(1) din Constituție, adresa înaintată secretarului general al Guvernului fiind semnată, contrar prevederilor constituționale arătate, precum și dispozițiilor art.92 alin.(6) din Regulamentul Senatului, de către secretarul general al Senatului și nu de către președintele acestei Camere. Or, așa cum a statuat Curtea Constituțională prin Decizia nr.331 din 21 mai 2019, paragraful 46, condiția impusă de norma constituțională reprezintă o cerință de validitate a actului prin care se solicită informarea, astfel că neîndeplinirea ei afectează însăși existența actului. Cu alte cuvinte, un document prin care o Cameră a Parlamentului transmite Guvernului o inițiativă legislativă solicitând informarea prevăzută de art.111 din Constituție, dar care nu este semnat de președintele Camerei respective, nu produce efectul juridic consacrat de norma constituțională, neabsolvind Camera de obligația prevăzută de art.111 teza a doua din Constituție.

30. Examinând criticile de neconstituționalitate extrinsecă formulate prin raportare la dispozițiile constituționale cuprinse în art.138 alin.(5), Curtea reține că, așa cum a statuat în mod constant în jurisprudența sa, obligativitatea indicării sursei de finanțare pentru aprobarea cheltuielilor bugetare, prevăzută de norma constituțională, constituie un aspect distinct de cel al lipsei fondurilor pentru susținerea finanțării din punct de vedere bugetar. Astfel, prin Decizia nr.1093 din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.711 din 20 octombrie 2008, Curtea Constituțională a reținut că stabilirea sursei de finanțare și insuficiența resurselor financiare din sursa astfel stabilită sunt două aspecte diferite: primul aspect este legat de imperativele art.138 alin.(5) din Constituție, iar al doilea nu are caracter constituțional, fiind o

problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern. Art.138 alin.(5) din Constituție impune stabilirea concomitentă atât a alocației bugetare, ce are semnificația unei cheltuieli, cât și a sursei de finanțare, ce are semnificația venitului necesar pentru suportarea acesteia, spre a evita consecințele negative, pe plan economic și social, ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire (a se vedea Decizia nr. 36 din 2 aprilie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 75 din 11 aprilie 1996). Așadar, norma constituțională nu se referă la existența *in concreto* a unor resurse financiare suficiente la momentul adoptării legii, ci la faptul ca acea cheltuială să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat, pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar.

31. Prin Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 160 din 2 martie 2016, paragraful 58, Curtea a reținut că, întrucât „nu are competența să se pronunțe cu privire la caracterul suficient al resurselor financiare, rezultă că aceasta are doar competența de a verifica, prin raportare la art.138 alin.(5) din Constituție, dacă pentru realizarea cheltuielii bugetare a fost indicată sursa de finanțare”. Or, această verificare se poate realiza doar prin raportare la prevederile legale cuprinse în art.15 alin.(1) și (2) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice și în art.15 alin.(1) lit.a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, care stabilesc obligația de întocmire a fișei financiare și care îi conferă acesteia un caracter complex, dat de efectele financiare asupra bugetului general consolidat. Aceasta trebuie să cuprindă, potrivit legii, schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani; estimări privind eşalonarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor; măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar.



32. În ceea ce privește incidența dispozițiilor care impun solicitarea fișei financiare, Curtea reține că, atâta vreme cât dispozițiile legale generează impact financiar asupra bugetului de stat, obligația solicitării fișei financiare incumbă tuturor inițiatorilor, în temeiul art.15 alin.(1) lit.a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, potrivit căroră „*În cazul propunerilor de introducere a unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii au obligația să prezinte: a) fișa financiară prevăzută la art. 15 din Legea nr. 500/2002 [...]*”, iar dacă acestea sunt rezultatul unor amendamente admise în cadrul procedurii legislative, prima Cameră sesizată sau Camera decizională, după caz, are obligația de a solicita fișa financiară (a se vedea în acest sens Decizia nr.764 din 18 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 163 din 9 martie 2015).

33. Apoi, Curtea reamintește faptul că nu deputatul sau senatorul trebuie să întocmească fișa financiară, ci Guvernul, art.15 alin.(2) din Legea nr.500/2002 stabilind expres că „*În cazul propunerilor legislative, Guvernul va transmite Camerei Deputaților sau Senatului, după caz, fișa financiară prevăzută la alin. (1), în termen de 45 de zile de la data primirii solicitării*”. Prin urmare, pentru a respecta procedura constituțională de adoptare a unui act normativ care implică o cheltuială bugetară, este suficient ca inițiatorii actului normativ să facă dovada că, în temeiul dispozițiilor legale anterior menționate, au solicitat Guvernului fișa financiară. Netransmiterea fișei financiare în termenul legal de către autoritatea publică care are obligația de a întocmi acest document nu poate constitui un impediment în continuarea procedurii de legiferare. Sub acest aspect, prin Decizia nr.767 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.131 din 21 februarie 2017, paragraful 59, Curtea a stabilit că „a ridica această competență a Guvernului la nivel de regulă constituțională implicit admisă de art.138 alin.(5) din Constituție ar echivala cu o condiție potestativă pură în sensul că orice lege ce are implicații bugetare ar putea fi adoptată numai dacă Guvernul

a întocmit și a transmis Parlamentului fișa financiară. Or, dacă Guvernul nu susține inițiativa legislativă/nu este de acord cu ea și, prin urmare, nu transmite fișa financiară, nu poate bloca procesul legislativ printr-o atitudine omisivă.”

34. Un alt aspect vizează faptul că „fișa financiară prevăzută de art.15 alin.(2) din Legea nr.500/2002 nu trebuie confundată cu punctul de vedere emis de Guvern conform art. 11 lit. b¹) din Legea nr. 90/2001 [punct de vedere emis ca urmare a solicitării formulate în temeiul art.111 alin.(1) din Constituție, n.r.], cele două documente generate de Guvern având un regim juridic și, implicit, finalități diferite. Prin urmare, atunci când o propunere legislativă are implicații bugetare, Guvernul trebuie să prezinte ambele documente menționate, așadar atât punctul de vedere, cât și fișa financiară” (a se vedea Decizia nr.767 din 14 decembrie 2016, precitată, paragraful 60).

35. Cu privire la efectele pe care le produce lipsa fișei financiare, Curtea a stabilit, de exemplu, prin Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, precitată, paragraful 59, sau Decizia nr. 593 din 14 septembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.886 din 4 noiembrie 2016, paragraful 30, că „în lipsa unei fișe financiare reactualizate la momentul adoptării legii conform art.15 alin.(3) din Legea nr.500/2002, [...] și în lipsa unui dialog real între Guvern și Parlament [...], nu se poate trage decât concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală”.

36. Or, în ceea ce privește legea supusă prezentului control de constituționalitate, Curtea constată că nu au fost îndeplinite condițiile legale și constituționale referitoare la solicitarea fișei financiare nici de către inițiatorii propunerii legislative și nici de către Camera Parlamentului în care au fost propuse și adoptate amendamente. Neîndeplinirea obligației solicitării fișei financiare conduce, în mod firesc, la concluzia că la adoptarea legii s-a avut în



vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și real, astfel că au fost încălcate prevederile constituționale cuprinse în art.138 alin.(5) referitoare la stabilirea sursei de finanțare.

37. În concluzie, întrucât cheltuielile preconizate prin textele de lege criticate grevează asupra bugetului de stat, adoptarea lor ar fi fost posibilă doar după stabilirea sursei de finanțare în condițiile Legii fundamentale și după solicitarea informării Parlamentului de către Guvern. Or, Curtea constată că, în secțiunea a 4-a din expunerea de motive la Legea privind stabilirea coeficienților minimali de ierarhizare privind salarizarea personalului la nivel național se menționează, în mod expres, că inițiatorii reglementării au apreciat că aceasta nu are impact asupra bugetului general consolidat, astfel că nu au întreprins demersuri în acest sens.

38. Curtea consideră că neîndeplinirea obligației inițiatorilor legii de a solicita Guvernului fișa financiară, conform art.138 alin.(5) din Constituție coroborat cu art.15 alin.(2) din Legea nr.500/2002, și a obligației președinților celor două Camere ale Parlamentului de solicitare a informării din partea Guvernului, potrivit prevederilor art.111 alin.(1) din Constituție, conduce la concluzia că între Parlament și Guvern nu a existat un dialog real cu prilejul adoptării legii supuse controlului, iar Parlamentul a decis asupra majorării unor cheltuieli bugetare întemeindu-se pe o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv.

39. Față de temeinicia motivelor de neconstituționalitate extrinsecă, reținută prin raportare la dispozițiile art.111 alin.(1) teza a doua și ale art.138 alin.(5) din Constituție, care afectează Legea privind stabilirea coeficienților minimali de ierarhizare privind salarizarea personalului la nivel național, Curtea constată că nu mai este cazul să examineze criticile de neconstituționalitate intrinsecă invocate de autorii sesizării.

40. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin. (1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de un număr de 64 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal și de un număr de 27 deputați aparținând Grupului parlamentar al Uniunii Salvați România și constată că Legea privind stabilirea coeficienților minimali de ierarhizare privind salarizarea personalului la nivel național este neconstituțională, în ansamblul său.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și prim-ministrului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 14 iulie 2020.

PREȘEDINTELE

CURȚII CONSTITUȚIONALE

Prof. univ.  **Dorneanu**

MAGISTRAT-ASISTENT,

Patricia Marțena Ionea

