



MONITORUL OFICIAL

AL

ROMÂNIEI

Anul 188 (XXXII) — Nr. 199

PARTEA I
LEGI, DECRETE, HOTĂRĂRI ȘI ALTE ACTE

Joi, 12 martie 2020

SUMAR

	<u>Pagina</u>
DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE	
Decizia nr. 53 din 4 februarie 2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 22 din Legea nr. 104/2003 privind manipularea cadavrelor umane și prelevarea organelor și țesuturilor de la cadavre în vederea transplantului	2-6
★	
Opinie separată	6-7
Decizia nr. 56 din 5 februarie 2020 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice	7-16

DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIA Nr. 53

din 4 februarie 2020

referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 22 din Legea nr. 104/2003 privind manipularea cadavrelor umane și prelevarea organelor și țesuturilor de la cadavre în vederea transplantului

Valer Dorneanu	— președinte
Cristian Deliorga	— 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 soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 22 din Legea nr. 104/2003 privind manipularea cadavrelor umane și prelevarea organelor și țesuturilor de la cadavre în vederea transplantului. Excepția a fost ridicată de Adriana Francisc și de Ștefan-Gabriel Dumitru, respectiv de Gheorghe Bontas și de Mihai-Gheorghe Popescu în dosarele nr. 18.623/3/2017 (număr în format vechi 5.740/2017) și nr. 10.835/3/2017 (număr în format vechi 4.148/2017) ale Curții de Apel București — Secția a VII-a pentru cauze privind conflicte de muncă și asigurări sociale și constituie obiectul dosarelor Curții Constituționale nr. 256D/2018 și nr. 431D/2018.

2. Dezbaterile au avut loc la data de 12 decembrie 2019, cu participarea autorilor excepției și a reprezentantului Ministerului Public, procuror Liviu Drăgănescu, Curtea dispunând conexarea Dosarului nr. 431D/2018 la Dosarul nr. 256D/2018. Dezbaterile au fost consemnate în încheierea de ședință de la acea dată, când, pentru o mai bună studiere a problemelor ce formează obiectul cauzei, în temeiul dispozițiilor art. 57 și ale art. 58 alin.(3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Curtea a amânat pronunțarea pentru data de 4 februarie 2020, când a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarelor, constată următoarele:

3. Prin Încheierea din 2 februarie 2018, pronunțată în Dosarul nr. 18.623/3/2017 (număr în format vechi 5.740/2017), și Încheierea din 13 martie 2018, pronunțată în Dosarul nr. 10.835/3/2017 (număr în format vechi 4.148/2017), **Curtea de Apel București — Secția a VII-a pentru cauze privind conflicte de muncă și asigurări sociale a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 22 din Legea nr. 104/2003 privind manipularea cadavrelor umane și prelevarea organelor și țesuturilor de la cadavre în vederea transplantului.** Excepția a fost ridicată de Adriana Francisc și de Dumitru-Ștefan Gabriel, respectiv de Gheorghe Bontas și de Mihai-Gheorghe Popescu în cadrul unor acțiuni în care au solicitat să se constate că activitatea desfășurată în calitate de medici primari, respectiv asistenți medicali principali în cadrul laboratorului de prosectură din cadrul Institutului de Medicină Legală „Mina Minovici” este încadrată în condiții deosebite de muncă, în temeiul art. 22 din Legea nr. 104/2003.

4. În motivarea excepției de neconstituționalitate autorii acesteia susțin, în esență, că dispozițiile de lege criticate, potrivit cărora este încadrat în categoria locurilor de muncă în condiții deosebite de muncă personalul care își desfășoară activitatea în serviciile de anatomie patologică și prosecturi ale spitalelor, precum și personalul disciplinelor universitare de anatomie, de histologie, de anatomie patologică și al catedrei de biologie celulară, sunt neconstituționale, întrucât exclud personalul care desfășoară aceleași activități în cadrul Institutului Național de Medicină Legală „Mina Minovici”. Astfel, consideră că această excludere este discriminatorie, aducând atingere art. 1 alin. (3), art. 16 alin. (1) și (2) și art. 53 alin. (1) și (2) din Constituție, precum și art. 6 paragraful 1 și art. 14 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. De asemenea, autorii excepției susțin că sunt încălcate prevederile art. 41 alin. (2) din Legea fundamentală, întrucât din cuprinsul reglementării criticate reiese că legiuitorul a analizat condițiile din locurile de muncă din cadrul serviciilor de anatomie patologică, prosectură, histologie și biologie celulară și a ajuns la concluzia că acestea reprezintă un pericol real pentru sănătatea personalului din aceste servicii.

5. **Curtea de Apel București — Secția a VII-a pentru cauze privind conflicte de muncă și asigurări sociale** apreciază că nu există o justificare obiectivă pentru dispoziția legiuitorului care a prevăzut doar pentru personalul medical care își desfășoară activitatea în serviciile de anatomie patologică și prosecturi ale spitalelor, precum și personalul disciplinelor universitare de anatomie, de histologie, de anatomie patologică și al catedrei de biologie celulară — nu și pentru personalul medical care își desfășoară activitatea în prosectura instituțiilor de medicină legală — încadrarea în categoria locurilor de muncă în condiții deosebite de muncă. Prin urmare, consideră că, în măsura în care dispozițiile art. 22 din Legea nr. 104/2003 nu includ și personalul medical care își desfășoară activitatea în prosectura instituțiilor de medicină legală, deși art. 2 din legea analizată se adresează și acestora, textul de lege criticat apare ca fiind neconstituțional din perspectiva art. 16 din Constituție.

6. În conformitate cu dispozițiile art. 30 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, încheierile de sesizare au fost comunicate președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului, precum și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele de vedere cu privire la excepția de neconstituționalitate.

7. **Avocatul Poporului**, în punctul de vedere trimis în Dosarul Curții Constituționale nr. 256D/2018, apreciază că excepția de neconstituționalitate este inadmisibilă, întrucât autorii excepției invocă, de fapt, omisiuni de reglementare. În punctul de vedere exprimat în Dosarul Curții Constituționale nr. 431D/2018, apreciază însă că dispozițiile de lege criticate sunt neconstituționale. În acest sens, arată că instituirea soluției legislative cuprinse în art. 22 din Legea nr. 104/2003 apare ca un privilegiu conferit de legiuitor unei anumite categorii de persoane, și anume personalului care își desfășoară activitatea în serviciile de anatomie patologică și prosecturi ale spitalelor, precum și personalului disciplinelor universitare de anatomie, de histologie, de anatomie patologică și al catedrei de biologie

celulară, și ca un dezavantaj, injustificat obiectiv sau rațional, în cazul personalului medical care desfășoară activitatea în prosectura instituțiilor de medicină legală. În aceste condiții, situația generată de prevederile legale criticate aduce atingere principiului egalității cetățenilor în fața legii, întrucât acestea instituie diferențieri între personalul medical din spitale și personalul medical din instituțiile medico-legale cărora le revin aceleași sarcini. Este utilizat, așadar, un criteriu aleatoriu, care nu se poate constitui sub niciun aspect într-o justificare obiectivă și rațională a tratamentului juridic diferențiat aplicabil personalului medical din spitale și personalului medical din instituțiile medico-legale cărora le revin aceleași sarcini. În cadrul aceleiași categorii de subiecți ai drepturilor respective intervin discriminări, deși aceștia se află în situații juridice similare prin atribuțiile avute, iar o atare reglementare instituie un dezavantaj în sarcina unora dintre ei, fapt ce are ca rezultat ruperea echilibrului juridic. În consecință, instituirea unor privilegii în favoarea personalului medical din spitale nu poate fi doar expresia aprecierii exclusive a legiuitorului, ci trebuie să se justifice obiectiv și rațional, astfel încât să se respecte principiul egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, condiții pe care textul de lege criticat nu le îndeplinește.

8. Președinții celor două Camere ale Parlamentului și Guvernul nu au comunicat punctele de vedere solicitate.

CURTEA,

examinând încheierile de sesizare, rapoartele întocmite de judecătorul-raportor, susținerile părților prezente, concluziile procurorului, dispozițiile de lege criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

9. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. d) din Constituție, precum și ale art. 1 alin. (2), ale art. 2, 3, 10 și 29 din Legea nr. 47/1992, să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

10. **Obiectul excepției de neconstituționalitate** îl constituie dispozițiile art. 22 din Legea nr. 104/2003 privind manipularea cadavrelor umane și prelevarea organelor și țesuturilor de la cadavre în vederea transplantului, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 213 din 25 martie 2014, dispoziții potrivit cărora *„Personalul care își desfășoară activitatea în serviciile de anatomie patologică și prosecturi ale spitalelor, precum și personalul disciplinelor universitare de anatomie, de histologie, de anatomie patologică și al catedrei de biologie celulară se încadrează în categoria locurilor de muncă în condiții deosebite de muncă.”*

11. Autorii excepției consideră că dispozițiile de lege criticate contravin următoarelor prevederi din Constituție: art. 1 alin. (3) privind statul român, art. 16 alin. (1) și (2) referitor la egalitatea în drepturi a cetățenilor, art. 41 alin. (2) privind dreptul la măsuri de protecție socială și art. 53 alin. (1) și (2) cu privire la restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți. De asemenea, autorii excepției susțin că sunt încălcate prevederile art. 6 paragraful 1 și art. 14 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, prevederi privind dreptul la un proces echitabil și interzicerea discriminării. Totodată, consideră că sunt încălcate prevederile art. 1 lit. b) din Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr. 111/1958 privind discriminarea în domeniul ocupării forței de muncă, prevederi prin care este definit termenul discriminare.

12. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea constată că dispozițiile de lege criticate instituie pentru personalul care își desfășoară activitatea în serviciile de anatomie patologică și prosecturi ale spitalelor, precum și personalul disciplinelor universitare de anatomie, de histologie, de anatomie patologică și al catedrei de biologie celulară beneficiul încadrării în categoria locurilor de muncă în condiții deosebite de muncă.

13. Curtea reține că, începând cu data intrării în vigoare a Legii nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 140 din 1 aprilie 2000, s-a realizat o diferențiere a locurilor de muncă în funcție de condițiile în care se desfășoară activitatea, stabilindu-se că pot fi locuri de muncă în condiții normale, deosebite sau speciale. Potrivit art. 19 alin. (1) din aceeași lege, locurile de muncă în condiții deosebite au fost considerate a fi *„acele locuri care, în mod permanent sau în anumite perioade, pot afecta esențial capacitatea de muncă a asiguraților datorită gradului mare de expunere la risc”*. În temeiul alin. (2) al aceluiași articol de lege, criteriile și metodologia de încadrare a locurilor de muncă în condiții deosebite urmau să se stabilească prin hotărâre a Guvernului, pe baza propunerii comune a Ministerului Muncii și Protecției Sociale și a Ministerului Sănătății. În aplicarea acestor prevederi de lege a fost emisă Hotărârea Guvernului nr. 261/2001 privind criteriile și metodologia de încadrare a locurilor de muncă în condiții deosebite, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 114 din 6 martie 2001.

14. Legea nr. 104/2003, așa cum a fost publicată inițial în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 222 din 3 aprilie 2003, a prevăzut în art. 18 alin. (1) că *„Personalul care își desfășoară activitatea în serviciile de anatomie patologică și prosecturi ale spitalelor, precum și personalul catedrelor de anatomie, de histologie, de anatomie patologică și al catedrei de biologie celulară se încadrează în categoria locurilor de muncă în condiții deosebite de muncă”*.

15. Pe data de 1 ianuarie 2011 a intrat în vigoare Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 852 din 20 decembrie 2010, care a abrogat Legea nr. 19/2000. Art. 28 alin. (1) din Legea nr. 263/2010 a păstrat aceeași clasificare a condițiilor de muncă, stabilind că pot fi normale, deosebite și speciale. Potrivit art. 3 alin. (1) lit. g) din aceeași lege, locurile de muncă în condiții deosebite sunt acelea *„unde gradul de expunere la factorii de risc profesional sau la condițiile specifice unor categorii de servicii publice, pe toată durata timpului normal de muncă, poate conduce în timp la îmbolnăviri profesionale, la comportamente riscante în activitate, cu consecințe asupra securității și sănătății în muncă a asiguraților”*.

16. În anul 2014, Legea nr. 104/2003 a fost republicată, fostul art. 18 alin. (1) devenind art. 22, supus analizei de constituționalitate în prezenta cauză.

17. Analizând această evoluție legislativă, Curtea constată că dispozițiile Legii nr. 104/2003 instituie o reglementare specială, derogatorie de la dreptul comun în materia pensiilor din sistemul public — respectiv Legea nr. 19/2000 și Legea nr. 263/2010 — în ceea ce privește încadrarea unor locuri de muncă în condiții deosebite. Astfel, spre deosebire de prevederile acestor legi, potrivit cărora încadrarea unor locuri de muncă în condiții deosebite se face urmând o metodologie și o procedură care aveau drept obiectiv constatarea existenței în mod concret în cazul unor locuri de muncă a acelor factori și condiții care justificau în mod real calificarea ca fiind deosebite, dispozițiile Legii nr. 104/2003 prevăd încadrarea personalului în condiții deosebite *ope legis*, fără parcurgerea unor proceduri de evaluare, premisa fiind desigur aceea a gradului de risc profesional evident la care se expune personalul care desfășoară activitatea în serviciile de anatomie patologică și prosecturi ale spitalelor, precum și personalul catedrelor de anatomie, de histologie, de anatomie patologică și al catedrei de biologie celulară.

18. De asemenea, Curtea consideră că, reglementând soluția legislativă cuprinsă în art. 22 din Legea nr. 104/2003, legiuitorul a avut în vedere că indiferent ce demersuri se fac în sensul diminuării ori limitării factorilor de risc ce derivă din

activitatea de manipulare a cadavrelor umane, este imposibilă înlăturarea totală a acestora, astfel că locurile de muncă unde se desfășoară această activitate vor păstra mereu caracteristicile locurilor de muncă în condiții deosebite.

19. În același sens, Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii a reținut în Decizia nr. 24 din 14 octombrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1001 din 12 decembrie 2019, paragraful 67, că „omisiunea legiuitorului de a mai trimite la alte acte normative, prin care sunt reglementate proceduri metodologice al căror scop îl reprezintă tocmai evaluarea și clasificarea unor locuri de muncă în categoria locurilor de muncă în condiții deosebite, denotă fără putință de tăgadă intenția acestuia de a sublinia, pe de o parte, faptul că încadrarea respectivelor locuri de muncă în condiții deosebite este permanentă și, pe de altă parte, că este necesară în permanență o compensare corelativă a eforturilor și a riscurilor profesionale la care se expun persoanele din prevederile legale sus-menționate, compensare în care se include și obținerea de beneficii la data deschiderii drepturilor de pensie”.

20. Cât privește relevanța încadrării locurilor de muncă în condiții deosebite pentru angajați, Curtea constată că aceasta se referă, în principal, la condițiile de acordare a dreptului la pensie. Astfel, reglementarea actuală prevede acordarea unor perioade suplimentare la vechimea în muncă, ce constituie stagiul de cotizare, reducerea vârstei de pensionare în raport cu perioada lucrată în condiții deosebite, precum și majorarea punctajelor lunare realizate în perioadele respective [art. 17 alin. (1), art. 18 lit. a), art. 55 alin. (1) lit. a) și art. 100 lit. a) din Legea nr. 263/2010].

21. Autorii excepției de neconstituționalitate susțin că dispozițiile de lege criticate sunt discriminatorii, întrucât exclud personalul din cadrul Institutului Național de Medicină Legală „Mina Minovici”, care desfășoară aceleași activități precum cele menționate în art. 22 din Legea nr. 104/2003, respectiv anatomie patologică și prosectură, de la beneficiul încadrării locurilor lor de muncă în condiții deosebite.

22. Față de aceste susțineri, Curtea reține că principiul egalității în drepturi presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite (a se vedea, în acest sens, Decizia Plenului Curții Constituționale nr. 1 din 8 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 16 martie 1994). De asemenea, în jurisprudența Curții Constituționale s-a statuat că situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 86 din 27 februarie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 207 din 31 martie 2003, Decizia nr. 476 din 8 iunie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 599 din 11 iulie 2006, Decizia nr. 573 din 3 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 363 din 25 mai 2011, Decizia nr. 366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 644 din 2 septembrie 2014). Așadar, nesocotirea principiului egalității în drepturi are drept consecință neconstituționalitatea privilegiului sau a discriminării care a determinat, din punct de vedere normativ, încălcarea principiului. În jurisprudența sa, Curtea a mai reținut și că discriminarea se bazează pe noțiunea de excludere de la un drept (Decizia Curții Constituționale nr. 62 din 21 octombrie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 49 din 25 februarie 1994), iar remediul constituțional specific, în cazul constatării neconstituționalității

discriminării, îl reprezintă acordarea sau accesul la beneficiul dreptului (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 685 din 28 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 470 din 11 iulie 2012, Decizia nr. 164 din 12 martie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 296 din 23 mai 2013, sau Decizia nr. 681 din 13 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 889 din 8 decembrie 2014).

23. Având în vedere aceste repere jurisprudențiale, Curtea urmează să analizeze dacă excluderea personalului care desfășoară activități de anatomie patologică și prosectură în instituțiile de medicină legală de la beneficiul încadrării locurilor de muncă în condiții deosebite se sprijină pe temeiuri obiective și raționale, care o fac compatibilă cu prevederile constituționale referitoare la egalitatea în drepturi a cetățenilor, sau este, din contră, lipsită de un asemenea temei, având un caracter discriminator.

24. Astfel, Curtea reține că Legea nr. 104/2003 reprezintă cadrul legal general care reglementează activitatea privind manipularea cadavrelor umane și prelevarea organelor și țesuturilor de la cadavre în vederea transplantului. Potrivit art. 2 din această lege, dreptul de manipulare a cadavrelor umane pentru diagnostic sau activități didactice și științifice revine următoarelor categorii de personal: serviciilor de anatomie patologică și de prosectură ale spitalelor și instituțiilor de medicină legală și disciplinelor universitare de anatomie și de anatomie patologică ale instituțiilor de învățământ superior medical uman de stat sau private, acreditate ori autorizate, care organizează serviciile pentru utilizarea cadavrelor.

25. Art. 5 din Legea nr. 104/2003 definește activitatea de anatomie patologică astfel: „*Activitatea de anatomie patologică constă în efectuarea de examene macroscopice și microscopice asupra produselor biologice recoltate fie persoanelor în viață, fie la autopsie cadavrelor, și anume: piese operatorii, material biptic, biopsii de tract digestiv, bronșice, hepatice, pancreatice, renale, puncții medulare, ganglionare, lichide biologice, material aspirat cu ac fin, frotiuri exfoliative, organe, fragmente tisulare și altele asemenea.*” Art. 7 precizează că „*Activitatea din compartimentele de prosectură și autopsiile anatomopatologice se realizează numai în spitale sau în instituții de medicină legală.*”

26. Capitolul II din Legea nr. 104/2003 se referă la serviciile de anatomie patologică și prosectură. Potrivit art. 8 alin. (1), activitatea de prosectură constă în: „*a) efectuarea de autopsii în scop anatomoclinic și efectuarea examenului histopatologic al fragmentelor recoltate în cursul autopsiei (...); b) activități de restaurare a aspectului cadavrelor, precum: îmbălsămarea, spălarea, îmbrăcarea și cosmetizarea cadavrelor.*” Art. 11 precizează însă că „*În toate cazurile în care există suspiciunea unor implicații medico-legale prevăzute de lege, șeful serviciului de anatomie patologică din cadrul spitalului anunță în scris, în termen de 24 de ore, organele de urmărire penală competente, pentru îndrumarea cazului către instituția de medicină legală, potrivit competenței teritoriale prevăzute în Ordonanța Guvernului nr. 1/2000 privind organizarea activității și funcționarea instituțiilor de medicină legală, republicată, cu modificările ulterioare. Aceeași procedură se realizează și pentru decedații neidentificați și pentru cetățenii străini decedați în spital.*”

27. Astfel, Curtea constată că Legea nr. 104/2003 trimite la o reglementare specială a activităților de anatomie patologică și prosectură atunci când acestea implică unele consecințe medico-legale, respectiv la Ordonanța Guvernului nr. 1/2000 privind organizarea activității și funcționarea instituțiilor de medicină legală, republicată în Monitorul Oficial al României,

Partea I, nr. 996 din 10 noiembrie 2005. Reglementarea acestor activități printr-un act normativ special este justificată de specificul acestora, respectiv de contribuția la înfăptuirea justiției prin stabilirea adevărului în vederea soluționării cauzelor penale, civile sau de altă natură.

28. Potrivit art. 1 din această ordonanță, „*Activitatea de medicină legală, parte integrantă a asistenței medicale, constă în efectuarea de expertize, examinări, constatări, examene de laborator și alte lucrări medico-legale asupra persoanelor în viață, cadavrelor, produselor biologice și corpurilor delict, în vederea stabilirii adevărului în cauzele privind infracțiunile contra vieții, integrității corporale și sănătății persoanelor ori în alte situații prevăzute de lege, precum și în efectuarea de expertize medico-legale psihiatrice și de cercetare a filiației.*”

29. Capitolul III din Ordonanța Guvernului nr. 1/2000 reglementează atribuțiile instituțiilor sanitare care desfășoară activitatea de medicină legală, prevăzând, între altele, că acestea efectuează „*expertize, autopsii, examinări medico-legale, precum și alte lucrări medico-legale.*”

30. În temeiul dispozițiilor legale, a fost adoptat Regulamentul de organizare și funcționare al Institutului Național de Medicină Legală „Prof. Dr. Mina Minovici” București, aprobat prin Ordinul ministrului sănătății nr. 1.090/2013, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 621 din 7 octombrie 2013, care reglementează în art. 21 și 22 activitatea laboratoarelor de prosectură și anatomie patologică din cadrul acestei unități.

Astfel, art. 21 pct. 1 prevede că laboratorul de prosectură „*organizează și asigură desfășurarea corespunzătoare a activităților specifice privind: a) autopsia medico-legală a cadavrelor; b) autopsia medico-legală a cadavrelor putrefiate/scheletizate; c) autopsia medico-legală a cadavrelor de feteșii/nou-născuți; d) autopsierea sau reautopsierea cadavrelor exhumate; e) autopsia medico-legală a fragmentelor de cadavre; f) expertiza medico-legală a hainelor și corpurilor delict; g) deplasarea la fața locului a echipei medico-legale, cercetarea și examinarea medico-legală a cadavrelor din teren; h) transportul cadavrelor din morgile spitalelor sau de la locul faptei pentru autopsierea medico-legală; i) prelevarea țesuturilor cadaverice în vederea homotransplantului și testarea contaminării microbiologice; j) examenul medico-legal al cadavrelor cu identitate necunoscută și întocmirea dosarului de identificare, inclusiv efectuarea de fotografii digitale; k) pregătirea și prelucrarea pieselor scheletale în vederea expertizei antropologice; l) întocmirea actelor medico-legale în vederea declarării decesului în fața instituțiilor publice; m) întocmirea documentației medico-legale și deplasarea la instituțiile publice în vederea declarării cadavrelor neidentificate sau fără aparținători, în vederea înhumării de către autoritatea teritorială; n) efectuarea suplimentului de expertiză medico-legală pe material cadaveric; o) îmbalsămarea, cosmetizarea și igienizarea cadavrelor autopsiate; p) conservarea și împachetarea cadavrelor putrefiate/cu boli transmisibile; q) măsuri speciale de combatere a contaminării biologice și de conservare a cadavrelor autopsiate în cazuri cu hazard biologic crescut, cadavre putrefiate, boli transmisibile: antrax, SIDA (sindromul imunodeficienței dobândite), TBC (tuberculoză), hepatită etc.; r) efectuarea de lucrări de imagistică medico-legală (radiografii, angiografie coronariană etc.)*”.

31. De asemenea, potrivit art. 22 pct. 1 se prevede că laboratorul de anatomie patologică „*Organizează și asigură desfășurarea corespunzătoare a activităților specifice privind: a) prelucrarea în parafină și examinarea unor piese cu diverse colorații; b) prelucrarea și examinarea unei piese prin înghețare;*

c) efectuarea testelor biochimice și enzimactice; d) citirea culturilor de germeni și a probelor biochimice; e) realizarea și colorarea frotiurilor; f) citirea frotiurilor și stabilirea diagnosticului; g) pregătirea și turnarea mediilor de cultură; h) însămânțarea produselor patologice; i) determinări imunologice de tip ELISA (enzyme linked immunosorbent assay); j) determinări cantitative ale imunoglobulinelor IgG, IgA, IgM, ale componentei C3 și ale proteinei C-reactive; k) determinarea planctonului; l) electroforeză; m) determinarea acidului uric, ureei, creatininei, colesterolului, lipidelor totale, corpiilor cetoni, glicemiei, bilirubinei, proteinelor, CPK-MB, conograma; n) determinarea de agenți biologici, markeri cardiaci, tumorali etc. prin utilizarea de teste rapide calitative serice; o) alte determinări tanatochimice.”

32. Examinând aceste reglementări, Curtea constată că activitățile de anatomie patologică și prosectură desfășurate în cadrul instituțiilor de medicină legală sunt identice sau comparabile cu cele desfășurate în cadrul spitalelor, factorii de risc ce derivă din manipularea cadavrelor umane și examinarea probelor biologice fiind deopotrivă prezenți. Cu toate acestea, Ordonanța Guvernului nr. 1/2000 nu prevede pentru medicii legiști aceleași drepturi pe care art. 22 din Legea nr. 104/2003 le consacră pentru personalul care își desfășoară activitatea în serviciile de anatomie patologică și prosecturi ale spitalelor, precum și personalul disciplinelor universitare de anatomie, de histologie, de anatomie patologică și al catedrei de biologie celulară.

33. Rezumând, Curtea reține că activitățile medicale și didactice care implică manipularea cadavrelor umane și prelevarea organelor și țesuturilor de la cadavre în vederea transplantului se bucură de o reglementare specială, care instituie drepturi specifice pentru personalul care realizează aceste activități, așa cum este încadrarea în condiții deosebite de muncă. Aceste activități constituie și o parte din competențele instituțiilor de medicină legală. Având în vedere însă specificul acestor instituții, respectiv contribuția la înfăptuirea justiției prin stabilirea adevărului în vederea soluționării cauzelor penale, civile sau de altă natură, activitatea de medicină legală este supusă unei reglementări distincte prin Ordonanța Guvernului nr. 1/2000. Cu toate acestea, Curtea consideră că serviciile de anatomie patologică și prosectură desfășurate în cadrul acestor instituții prezintă aceleași caracteristici de risc ca activitățile desfășurate în spitale. Prin urmare, instituirea unui tratament juridic diferit pentru personalul din instituțiile de medicină legală care realizează aceste activități, în sensul excluderii de la dreptul de a beneficia de încadrarea în condiții deosebite de muncă, apare ca fiind lipsită de o justificare obiectivă și rezonabilă. Deosebirea că activitatea din aceste instituții contribuie la îndeplinirea justiției nu poate fi privită ca reprezentând un criteriu obiectiv și cu atât mai puțin rezonabil pentru a crea o reglementare diferită, cu consecințe discriminatorii, în condițiile în care factorii de risc ce constituie condițiile specifice încadrării locurilor de muncă în condiții deosebite se regăsesc în mod egal și în activitățile de anatomie patologică și prosectură din instituțiile de medicină legală, derivând din însăși natura acestor activități, așa cum s-a reținut mai sus.

34. Prin urmare, Curtea reține că dispozițiile de lege criticate sunt discriminatorii, creând o diferență de tratament juridic nejustificată din perspectiva măsurilor legale care privesc securitatea și sănătatea salariaților între persoane care își desfășoară activitatea în condiții similare, având, astfel, un caracter neconstituțional.

35. Pentru considerentele expuse, în temeiul art. 146 lit. d) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 1—3, al art. 11 alin. (1) lit. A.d) și al art. 29 din Legea nr. 47/1992, cu majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite excepția de neconstituționalitate formulată de Adriana Francisc și de Ștefan-Gabriel Dumitru, respectiv de Gheorghe Bontas și de Mihai-Gheorghe Popescu în dosarele nr. 18.623/3/2017 (număr în format vechi 5.740/2017) și nr. 10.835/3/2017 (număr în format vechi 4.148/2017) ale Curții de Apel București — Secția a VII-a pentru cauze privind conflicte de muncă și asigurări sociale și constată că soluția legislativă cuprinsă în art. 22 din Legea nr. 104/2003 privind manipularea cadavrelor umane și prelevarea organelor și țesuturilor de la cadavre în vederea transplantului, care exclude personalul care desfășoară activitatea de anatomie patologică și prosectură în instituțiile de medicină legală de la încadrarea în categoria locurilor de muncă în condiții deosebite de muncă, este neconstituțională.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Curții de Apel București — Secția a VII-a pentru cauze privind conflicte de muncă și asigurări sociale și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 4 februarie 2020.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE
prof. univ. dr. **VALER DORNEANU**

Magistrat-asistent,
Patricia Marilena Ionea

★

OPINIE SEPARATĂ

În dezacord cu soluția pronunțată de Curtea Constituțională formulăm prezenta opinie separată, considerând că excepția de neconstituționalitate cu privire la dispozițiile art. 22 din Legea nr. 104/2003 privind manipularea cadavrelor umane și prelevarea organelor și țesuturilor de la cadavre în vederea transplantului trebuia respinsă ca **inadmisibilă** pentru următoarele motive:

Excepția de neconstituționalitate ridicată urmărește completarea dispoziției legale criticate, în absența încălcării unei norme constituționale.

1. Art. 22 din Legea nr. 104/2003 privind manipularea cadavrelor umane și prelevarea organelor și țesuturilor de la cadavre în vederea transplantului stabilește *expressis verbis* și limitativ că doar două categorii de angajați care își desfășoară activitatea în serviciile de anatomie patologică și prosectură se încadrează în categoria locurilor de muncă în condiții deosebite, anume (i) personalul din spitale și (ii) personalul disciplinelor universitare.

2. Autorii excepției de neconstituționalitate au solicitat, iar opinia majoritară a stabilit ca **la această prevedere legală să fie adăugată o a treia categorie de angajați**, anume personalul din instituțiile de medicină legală. Argumentul pe care se bazează o astfel de completare a legii pe cale jurisprudențială este acela că activitatea desfășurată de toate cele trei categorii de angajați este aceeași sau foarte asemănătoare din punct de vedere profesional și, prin urmare, excluderea „de la dreptul de a beneficia de încadrarea în condiții deosebite de muncă” doar a uneia din cele trei categorii de angajați „apare ca fiind lipsită de o justificare obiectivă și rezonabilă”, deși Constituția României nu consacră un drept fundamental la beneficiul încadrării angajaților în categoria celor care își desfășoară activitatea profesională în condiții deosebite de muncă, ci doar dreptul la muncă. Cu toate acestea, din ansamblul argumentelor prezentate se poate deduce că în cauză a fost valorificat principiul constituțional al egalității de tratament, consacrat de art. 16 din Constituție, și nu protecția constituțională a unui anumit drept fundamental.

3. Prezenta opinie separată este în perfect acord cu considerentele de la 1 la 31 ale deciziei față de care este formulată și se disociază doar de considerentele nr. 32, 33 și 34 întrucât, în speță, nu poate fi invocată încălcarea principiului constituțional al egalității de vreme ce diferența de regim juridic instituită pentru o categorie de angajați față de celelalte două categorii **este justificată în funcție de scopul urmărit de legiuitor**. În concret, cele două categorii de angajați (din spitale și discipline universitare) care beneficiază de încadrarea în categoria locurilor de muncă în condiții deosebite **desfășoară activități profesionale în conformitate cu scopul Legii nr. 104/2003, care vizează transplantul**, în vreme ce manipularea cadavrelor umane și prosectura realizate de categoria de angajați din instituțiile de medicină legală, care nu este încadrată de această lege specială în cadrul locurilor de muncă în condiții deosebite, nu au ca scop transplantul. Or, așa cum se menționează și în considerentul nr. 22 din această decizie, printr-o jurisprudență constantă, începută cu Decizia Plenului Curții Constituționale nr. 1 din 8 februarie 1994 și necontestată până în prezent, Curtea Constituțională a stabilit că „principiul egalității în drepturi presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, *în funcție de scopul urmărit*, nu sunt diferite”. Prin urmare, nu este suficient ca două situații de fapt să fie asemănătoare ori identice pentru ca legiuitorul să fie obligat să le stabilească același regim juridic, ci **criteriul obiectiv și rațional** în funcție de care trebuie analizată respectarea principiului egalității într-o astfel de situație este scopul urmărit de legiuitor prin instituirea respectivului regim juridic. Chiar dacă din punct de vedere profesional toate cele trei categorii de angajați desfășoară activități asemănătoare (manipularea cadavrelor și prosectură), ceea ce distinge două dintre aceste categorii de angajați de cea de a treia este finalitatea Legii nr. 104/2003, anume faptul că activitățile profesionale trebuie să fie desfășurate, așa cum precizează chiar titlul legii, „în vederea transplantului”.

4. Organizarea activității și funcționarea instituțiilor de medicină legală face obiectul Ordonanței Guvernului nr. 1/2000,

cu modificările aduse de Legea nr. 459/2001, de Ordonanța Guvernului nr. 57/2001 și de Legea nr. 271/2004. Nicăieri în cuprinsul acestor acte normative nu se regăsesc norme referitoare la transplant căci nu acesta este scopul pentru care există și funcționează instituțiile de medicină legală, după cum rezultă și din cadrul normativ sus-menționat și pe larg citat inclusiv în considerentele deciziei față de care este formulată prezenta opinie separată.

În schimb, Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cuprinde un întreg titlu VI, intitulat „Efectuarea prelevării și transplantului de organe, țesuturi și celule de origine umană în scop terapeutic”, și care stabilește că transplantul poate fi realizat în cadrul spitalelor, inclusiv al celor cu activități de natură universitară. Legea nr. 104/2003 privind manipularea cadavrelor umane și prelevarea organelor și țesuturilor de la cadavre în vederea transplantului a fost adoptată în continuarea logică și pentru punerea în aplicare efectivă a Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății. Pe cale de consecință **există diferențe esențiale între spitale, inclusiv cele universitare, pe de o parte, și instituțiile de medicină legală, pe de altă parte, din punctul de vedere al (i) cadrului legal de funcționare și, mai ales, al (ii) scopului pentru care ele își desfășoară activitatea, iar prin prisma scopului declarat al Legii nr. 104/2003 doar activitatea desfășurată în spitale și în cadrul disciplinelor universitare poate fi relevantă pentru transplant.** În aceasta rezidă și **criteriul obiectiv și rațional** în baza căruia art. 22 din Legea nr. 104/2003 a permis doar personalului din spitale și personalului disciplinelor universitare să beneficieze de încadrarea în categoria locurilor de muncă în condiții deosebite dacă manipulează cadavre umane și prelevă organe și țesuturi de la cadavre **în vederea transplantului.** A adăuga la aceste două categorii de personal și pe angajații din instituțiile de medicină legală revine cu o completare a legii

pe care doar legiuitorul ar putea fi îndrituit să o realizeze, dacă ar avea fundament rațional și bază juridică, iar nu judecătorul, fie el chiar și judecătorul constituțional. Aceasta pentru că, în fond, constatarea unei discriminări realizată printr-o omisiune legislativă revine la a stabili că, în ciuda voinței exprese a legiuitorului, motivată de scopul urmărit la adoptarea respectivei reglementări, o normă juridică este completată ca urmare a intervenției judecătorului.

5. În context merită amintită Decizia Curții Constituționale nr. 818 din 3 iulie 2008 prin care aceasta a stabilit că unele prevederi ale Ordonanței Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare sunt neconstituționale dacă sunt interpretate în sensul că ar conferi unei instanțe de judecată „competența să anuleze o dispoziție legală pe care o consideră discriminatorie și, **pentru a restabili situația de echilibru între subiectele de drept, să instituie ea însăși o normă juridică nediscriminatorie sau să aplice dispoziții prevăzute în acte normative aplicabile altor subiecte de drept, în raport cu care persoana care s-a adresat instanței se consideră discriminată**”, între altele și pentru că astfel se încalcă „prevederile art. 61 alin. (1) din Constituție, în conformitate cu care Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării”. *Mutatis mutandis* exact acest lucru a fost realizat de Curtea Constituțională în prezenta cauză, desigur tot cu încălcarea art. 61 alin. (1) din Constituție.

Pe cale de consecință considerăm că excepția de neconstituționalitate cu privire la dispozițiile art. 22 din Legea nr. 104/2003 privind manipularea cadavrelor umane și prelevarea organelor și țesuturilor de la cadavre în vederea transplantului trebuia respinsă ca **inadmisibilă** întrucât ea **urmărește completarea legii în condițiile în care nu se poate constata încălcarea principiului constituțional al egalității, astfel cum acesta a fost constant interpretat în jurisprudența Curții Constituționale.**

Judecător,

prof. univ. dr. **Elena-Simina Tănăsescu**

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIA Nr. 56

din 5 februarie 2020

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice

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 soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, obiecție formulată de Guvernul României.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 1 din 2 ianuarie 2020 și constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1A/2020.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate Guvernul susține că, atât prin modul în care a fost adoptată, cât și prin conținutul normativ, legea supusă analizei de constituționalitate încalcă prevederile constituționale ale art. 61 alin. (2) și art. 75 alin. (1), ale art. 138 alin. (5) coroborate cu cele ale art. 111 alin. (1), precum și pe cele ale art. 16 alin. (1).

4. În ceea ce privește critica de neconstituționalitate raportată la prevederile art. 61 alin. (1) și ale art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, autorul sesizării arată că adoptarea Legii pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice s-a realizat cu încălcarea principiului bicameralismului, întrucât prima Cameră sesizată, Senatul, nu a dezbătut textul și soluțiile adoptate de Camera Deputaților. Astfel, în data de 19 noiembrie 2018, legea a fost respinsă de Senat. În urma parcurgerii procedurii parlamentare din Camera Deputaților, prin raportul Comisiei de muncă și protecție socială au fost admise 11 amendamente, iar

atât din punct de vedere formal, cât și al conținutului, textul adoptat de Camera Deputaților se îndepărtează de la voința inițiatorilor, aceste amendamente nefiind avute în vedere nici de Senat, care a respins propunerea legislativă.

5. Guvernul arată că, potrivit formei inițiatorului, art. I din Legea pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice prevedea că art. 38 lit. d) alin. (3) din Legea-cadru nr. 153/2017 se completează astfel: „d) *prin excepție de la lit. a), începând cu 1 martie 2018, cuantumului brut al salariilor de bază, precum și cuantumului sporurilor, indemnizațiilor, compensațiilor, primelor, premiilor și al celorlalte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul lunar brut, de care beneficiază personalul din învățământul preuniversitar și universitar de stat, precum și personalul din Biblioteca Națională a României și Biblioteca Academiei Române, se majorează cu 20% față de nivelul acordat pentru luna februarie 2018*”.

6. Potrivit amendamentelor aduse de Camera Deputaților, modificările de la art. I pct. 2 din lege au vizat însă salariile de bază pentru anul 2022 pentru funcțiile de manager, director general adjunct, respectiv director în cazul Bibliotecii Naționale și al Bibliotecii Academiei Române. De asemenea, a fost introdusă și o modificare, în sensul creșterii salariilor de bază și pentru managerii, directorii generali adjuncti, respectiv directorii muzeelor de importanță națională, iar la art. I pct. 4 au fost realizate și modificări ale salariilor de bază pentru funcțiile de manager, director general adjunct, respectiv director din alte muzee.

7. Chiar dacă prevederile art. II din legea criticată reiau dispozițiile din forma inițiatorului în privința personalului Bibliotecii Naționale a României și Bibliotecii Academiei Române, acestor prevederi le-au fost adăugate și alte dispoziții neavute în vedere nici de inițiator și nici de prima Cameră sesizată. Astfel, art. III din legea adoptată de Camera Deputaților prevede modificări salariale pentru o altă instituție. Potrivit acestui articol, „*începând cu drepturile salariale aferente lunii ianuarie 2020, cuantumului brut al salariilor de bază de care beneficiază personalul din cadrul Institutului pentru studierea problemelor minorităților naționale se majorează cu 100%, cu respectarea prevederilor art. 38 alin. (6) din Legea-cadru nr. 153/2017, cu modificările și completările ulterioare*”.

8. Nu în ultimul rând, potrivit art. IV din legea adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, s-a introdus o derogare de la dispozițiile art. 34 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, cu modificările și completările ulterioare, pentru personalul din structura Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor și a unităților din subordinea acesteia, care ocupă funcții și își desfășoară activitatea în condiții ce impun acordarea sporurilor specifice, personal care nu avea în plată sporuri în luna decembrie 2018, respectiv pentru personalul nou-încadrat. Derogarea vizează acordarea sporurilor cuvenite, în cuantumul corespunzător, raportat la salariul de bază existent în plată în luna decembrie 2018.

9. Guvernul amintește că în jurisprudența Curții Constituționale s-a statuat că, pentru a determina cazurile în care în procedura legislativă se încalcă principiul bicameralismului, trebuie să se determine, pe de o parte, dacă există deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, dacă există configurații semnificativ diferite între formele

adoptate de cele două Camere. De asemenea, amintește că, potrivit celor reținute prin Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, Camera decizională nu poate modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, deoarece s-ar abate de la finalitatea urmărită de inițiator. În același sens invocă și deciziile nr. 62 din 13 februarie 2018 și nr. 472 din 22 aprilie 2008.

10. Prin urmare, având în vedere criteriile stabilite în jurisprudența Curții Constituționale, Guvernul apreciază că Legea pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, în forma trimisă spre promulgare, se îndepărtează de la voința inițiatorului, iar, în același timp, modificările aduse legii în Camera decizională sunt substanțiale. Totodată, configurația legii adoptate de cele două Camere ale Parlamentului este semnificativ diferită, forma inițiatorului având un singur articol, în timp ce legea adoptată de Camera Deputaților are 4 articole. De asemenea, se operează modificări atât în cuprinsul Legii-cadru nr. 153/2017, cât și în cuprinsul anexelor la această lege și sunt introduse, totodată, derogări de la alte acte normative neavute în vedere de inițiatori.

11. În motivarea criticii de neconstituționalitate raportate la prevederile art. 138 alin. (5) coroborate cu cele ale art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul arată că legea supusă controlului de constituționalitate modifică și completează dispoziții ale Legii-cadru nr. 153/2017, majorând cuantumului brut al salariilor pentru personalul Bibliotecii Naționale a României, al Bibliotecii Academiei Române, al muzeelor de importanță națională și al altor muzee, al Institutului pentru Studierea Problemelor Minorităților Naționale și, totodată, acordă anumite sporuri personalului Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor și unităților din subordinea acesteia. Prin aceste reglementări se generează noi cheltuieli din fonduri publice necesare plății salariilor majorate prin prevederile acestei legi. Toate aceste prevederi dau naștere unor cheltuieli financiare care sunt de natură să majoreze cheltuielile bugetului de stat.

12. Potrivit punctului de vedere al Guvernului transmis în data de 6 iunie 2019, document transmis Parlamentului anterior raportului Comisiei de muncă și protecție socială adoptat în data de 26 noiembrie 2019, era semnalat faptul că „aprobarea măsurilor propuse prin inițiativa legislativă generează impact asupra cheltuielilor de personal ale bugetului general consolidat, astfel: cca 4,4 milioane lei anual, determinate de majorarea drepturilor salariale aferente personalului Bibliotecii Naționale a României și Bibliotecii Academiei Române; cca 328 milioane lei anual, determinate de acordarea majorării de 20% pentru personalul nedidactic din învățământ”. În același document se menționează faptul că „soluția preconizată necesită completări și justificări din perspectiva art. 138 alin. (5) din Constituția României”. Guvernul a menționat și că „era necesară indicarea surselor financiare din care urmează să se asigure de către stat plata sumelor generate de aplicarea măsurii propuse”.

13. Autorul sesizării amintește că, potrivit dispozițiilor art. 15 alin. (1) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, în situația inițierii unor măsuri care conduc la majorarea cheltuielilor bugetare, trebuie prezentată fișa financiară în care se înscriu efectele financiare asupra bugetului general consolidat. Fișa financiară trebuie să aibă în vedere: 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, aflat oricum deja la limita țintei de deficit de 3% din PIB. În același sens dispune și art. 15 alin. (1) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, conform căruia în cazul propunerilor de introducere a unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii au obligația să prezinte fișa financiară prevăzută la art. 15 din Legea nr. 500/2002, însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată, precum și o declarație conform căreia majorarea de cheltuielă respectivă este compatibilă cu obiectivele și prioritățile strategice specificate în strategia fiscal-bugetară, cu legea bugetară anuală și cu plafoanele de cheltuieli prezentate în strategia fiscal-bugetară.

14. Totodată, autorul obiecției de neconstituționalitate amintește că, potrivit art. 15 alin. (2) din Legea nr. 500/2002, în cazul propunerilor legislative, Guvernul va transmite Camerei Deputaților sau Senatului, după caz, fișa financiară, în termen de 45 de zile de la data primirii solicitării, iar, conform art. 111 alin. (1) teza a II-a din Legea fundamentală, *„În cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie”*. În același sens, art. 138 alin. (5) din Constituție prevede că *„Nicio cheltuielă bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”*.

15. Or, Guvernul arată că din analiza fișei legislative a legii deduse controlului de constituționalitate reiese că inițiatorii nu au precizat care sunt impactul bugetar, cheltuielile bugetare în anul curent și în următorii ani și sursele din care să se asigure acoperirea cheltuielilor generate de propunerea legislativă.

16. Cu privire la obligația constituțională a Parlamentului de a solicita o informare Guvernului atunci când inițiativa legislativă afectează prevederile bugetului de stat, precum și cu privire la obligația stabilirii sursei de finanțare a cheltuielilor bugetare, Guvernul invocă și cele reținute de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016.

17. În ceea ce privește critica raportată la prevederile art. 16 alin. (1) din Constituție, Guvernul susține că dispozițiile art. IV din Legea pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice sunt discriminatorii. În acest sens arată că textul de lege criticat instituie o excepție pentru personalul Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor și al unităților din subordinea acesteia, care ocupă funcții și își desfășoară activitatea în condiții ce impun acordarea unor sporuri specifice, de la aplicarea dispozițiilor art. 34 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2008, care limitează cuantumul sporurilor la nivelul acordat pentru luna decembrie 2018. Or, consideră că o asemenea derogare nu se întemeiază pe o justificare obiectivă și rezonabilă.

18. În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (3) din Legea nr. 47/1992, sesizarea a fost transmisă președinților celor două Camere ale Parlamentului și Avocatului Poporului, pentru a-și formula punctele de vedere asupra sesizării de neconstituționalitate.

19. Președintele Camerei Deputaților a transmis punctul său de vedere prin Adresa nr. 2/736 din 30 ianuarie 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 644 din 30 ianuarie 2020, apreciind că motivele de neconstituționalitate invocate de autorul sesizării nu pot fi reținute. Astfel, referindu-se la critica de neconstituționalitate intrinsecă, raportată la prevederile art. 16 din Constituție, arată, în esență, că nivelul de salarizare din cadrul instituțiilor pentru care se propune majorarea salarială este un factor care contribuie la lipsa de personal, fapt care trebuie remediat. Consideră că este necesară o salarizare mai

bună pentru a atrage personal specializat sau care să rămână în cadrul instituțiilor respective. Modificările prevăzute au în vedere eliminarea inechităților dintre beneficiarii sistemului de salarizare, atât între genuri, cât și pentru fiecare tip de gen, precum și dintre categorii de persoane care au desfășurat activitatea în aceleași condiții de muncă.

20. Referitor la critica de neconstituționalitate vizând încălcarea principiului bicameralismului, arată că modificările aduse de Camera decizională nu se circumscriu criteriilor esențiale stabilite de Curtea Constituțională pentru determinarea cazurilor în care prin procedura legislativă se încalcă principiul bicameralismului. Dimpotrivă, prin amendamentele adoptate la Camera decizională se aduce un plus de rigoare normativă și se clarifică anumite aspecte ale obiectului de reglementare, cu respectarea configurației inițiativei și a finalității urmărite de inițiator. În ceea ce privește art. I pct. 1 din legea supusă controlului de constituționalitate, modificările propuse de inițiator nu puteau fi aplicate, întrucât aceste dispoziții ale legii ar fi retroactivat. În plus, în forma inițiatorului, ar fi fost eliminate o serie de categorii de personal din învățământ care au beneficiat de majorarea salarială din ianuarie 2018. De asemenea, au fost avute în vedere modificările intervenite în capitolele bugetare și respectarea deciziilor Curții de Conturi. În ceea ce privește art. I pct. 2 din legea criticată, arată că întotdeauna a existat o salarizare la același nivel pentru funcțiile de conducere din instituțiile de cultură și, deși legea subliniază aceste principii corecte, regăsite de altfel și în Codul muncii sau în legislația Uniunii Europene, punerea în aplicare a dus la apariția unei serii întregi de nerespectări ale principiilor evocate anterior, care afectează în mod nedemn tocmai personalul cu atribuții și funcții de conducere din muzeele și bibliotecile naționale. Astfel, comisia sesizată în fond a considerat că persoanele care ocupă aceste funcții sunt discriminate, prin reducerea cu 37% a veniturilor salariale. În această situație sunt aproximativ 26 de manageri de muzee și biblioteci naționale și de importanță națională, care gestionează bunuri de patrimoniu de importanță vitală pentru România, asigurând o bună imagine a țării în afara granițelor. Până la apariția Legii-cadru nr. 153/2017, nivelul de salarizare era similar pentru funcții identice din instituțiile de spectacole, biblioteci și muzee naționale sau de importanță națională și era situat aproximativ la același nivel cu cel pentru funcțiile analoage din administrația publică centrală. Așa cum reiese din motivarea amendamentului în raportul Comisiei pentru muncă și protecție socială, s-a propus o majorare care să aducă salarizarea celor trei funcții de conducere din biblioteci și muzee naționale la nivel similar cu cel pentru funcțiile din administrația publică. Astfel, se reduce din diferența salarială pierdută în anul 2018, care a fost între 1.345 și 3.780 lei. Aceeași situație se regăsește și la managerii de muzee naționale care au ajuns în paradoxala situație de a avea salariul mai mic decât personalul de execuție.

21. În ceea ce privește critica de neconstituționalitate raportată la prevederile art. 111 și ale art. 138 alin. (5) din Constituție, președintele Camerei Deputaților arată că nu poate fi reținută, întrucât textul la care face referire autorul sesizării are ca moment al aplicării drepturile salariale aferente lunii ianuarie 2020, adică cele încasate în luna februarie 2020, ceea ce nu este de natură a încălca nici principiul bicameralismului, nici dispozițiile art. 138 alin. (5) din Constituție cu privire la necesitatea stabilirii sursei de finanțare la aprobarea unor cheltuieli bugetare, deoarece la momentul adoptării, 4 decembrie 2019, bugetul era în dezbaterea Guvernului. Președintele Camerei Deputaților apreciază că la bugetul constituit pentru anul 2020 trebuia să țină seama și de

eventualele modificări survenite ca urmare a adoptării anumitor legi în Parlament. Din acest punct de vedere, Guvernul nu a ținut cont de voința legiuitorului, din moment ce această modificare nu s-a reflectat în propunerea de buget pe anul 2020. Chiar dacă Guvernul este cel care elaborează proiectul bugetului de stat, nu înseamnă că Parlamentul nu poate adopta măsuri legislative care să impună din partea Guvernului inițierea unui proiect de lege/ordonanță de urgență de modificare a bugetului în curs sau inițierea proiectului de buget pentru anul următor adoptării legii ce impune cheltuieli bugetare, cu luarea în considerare a acestora în procesul de elaborare a proiectului de lege privind bugetul de stat. Prin urmare, nu se poate reține încălcarea Constituției pentru simplul fapt că Parlamentul și-a exercitat rolul prevăzut de art. 61 alin. (1) din Constituție.

22. **Avocatul Poporului** a transmis punctul său de vedere prin Adresa nr. 98 din 17 ianuarie 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 383 din 21 ianuarie 2020, apreciind că motivele de neconstituționalitate invocate de Guvern nu pot fi reținute. În acest sens arată că principiul bicameralismului nu a fost încălcat, întrucât modificările aduse de Camera decizională nu sunt de natură să schimbe în mod fundamental configurația formei adoptate de Senat, chiar dacă inițial s-a urmărit modificarea unui text de lege, iar cea de-a doua Cameră a adoptat modificări mai ample, din moment ce acestea sunt realizate în aceeași materie, cea a salarizării. În realitate, cele două Camere au adoptat soluții diferite în privința cadrului de salarizare, fără a se releva existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate, or, această manieră de legiferare, „în vederea atingerii aceleiași finalități legislative, constituie o aplicare a principiului autonomiei funcționale a Camerelor Parlamentului, ce dă sens înseși componenței bicamerale a autorității legiuitoare, prevăzute la art. 61 alin. (2) din Constituție” (Decizia Curții Constituționale nr. 507 din 18 septembrie 2019). În ceea ce privește critica de neconstituționalitate raportată la prevederile art. 111 alin. (1) și ale art. 138 alin. (5) din Constituție, Avocatul Poporului arată că din analiza procesului legislativ nu rezultă cu exactitate în ce măsură Camera decizională a solicitat informarea din partea Guvernului, potrivit art. 111 alin. (1) din Constituție. Cu toate acestea, Guvernul a transmis un punct de vedere Camerei decizionale cu nr. 5.447 din 6 iunie 2019, prin care a relevat că „soluția preconizată necesită completări și justificări din perspectiva prevederilor art. 138 alin. (5) din Constituție, potrivit cărora *„nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”*. Astfel, consideră că „era necesară indicarea surselor financiare din care urmează să se asigure de către stat plata sumelor generate de aplicarea măsurii propuse”. Or, aceste obligații, astfel cum a decis Curtea Constituțională, aparțin Guvernului, art. 15 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 stabilind că: *„în cazul propunerilor legislative, Guvernul va transmite Camerei Deputaților sau Senatului, după caz, fișa financiară [...] în termen de 45 de zile de la data primirii solicitării”*. Ca atare, 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. b) din Legea nr. 90/2001, 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. 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. Așadar, având în vedere conținutul normativ al legii criticate, dar și faptul că sunt puse în

discuție chestiuni referitoare la caracterul suficient al resurselor bugetare, Avocatul Poporului arată că excedează Curții Constituționale competența de a stabili dacă există sau nu astfel de resurse, deoarece „aprecierea caracterului suficient al resurselor financiare este o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern” (Decizia Curții Constituționale nr. 393 din 5 iunie 2019). În sfârșit, referindu-se la criticile de neconstituționalitate aduse dispozițiilor art. IV din legea supusă controlului de constituționalitate, Avocatul Poporului arată că dispozițiile art. 34 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018, la care face trimitere textul de lege criticat, au fost modificate prin art. I pct. 12 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2020 privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative. În aceste condiții, prin intrarea în vigoare a prevederilor art. IV din Legea pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice s-ar ajunge în situația ca un act normativ nou-intrat în fondul activ legislativ să facă trimitere la o normă abrogată. Deși se permite trimiterea la alte acte normative, aceasta nu poate presupune luarea în considerare a unei norme abrogate. La momentul recurgerii la procedeu legislativ al trimiterii la alte acte normative, norma la care se face trimitere trebuie să fie o normă în vigoare, aparținând fondului activ al legislației, având în vedere că, potrivit prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, abrogarea unei dispoziții sau a unui act normativ are caracter definitiv, cu consecința că, odată abrogat, actul normativ respectiv nu își va mai putea produce efectele. Or, față de aceste aspecte, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că „prin abrogare sunt scoase din sistemul legislației acele reglementări juridice care încetează să se mai aplice, din cauza faptului că ele nu mai sunt necesare sau că în locul lor apar noi norme juridice, cu un conținut diferit față de cele anterioare. Astfel, ca urmare a abrogării, dispoziția respectivă iese din fondul activ al legislației, iar trimiterea la o astfel de dispoziție este în sine neconstituțională” (Decizia Curții Constituționale nr. 72 din 29 ianuarie 2019). În atari condiții, ca urmare a intervenției Guvernului asupra Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 114/2018, mai exact prin modificarea prevederilor art. 34 alin. (2), aspectele de neconstituționalitate ale dispozițiilor art. IV din Legea pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice nu mai pot fi reținute din perspectiva prevederilor art. 16 alin. (1) din Constituție.

23. **Președintele Senatului** nu a transmis Curții Constituționale punctul său de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Camerei Deputaților și Avocatului Poporului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

24. 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.

25. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie dispozițiile Legii pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice.

26. Guvernul consideră că, atât prin modul în care a fost adoptată, cât și prin conținutul normativ, legea supusă analizei de constituționalitate încalcă următoarele prevederi din Constituție: art. 61 alin. (2) referitor la structura Parlamentului, art. 75 alin. (1) privind sesizarea Camerelor Parlamentului, art. 111 alin. (1) privind informarea Parlamentului, art. 138 alin. (5) privind sursele de finanțare ale cheltuielilor bugetare, precum și art. 16 alin. (1) referitor la egalitatea în drepturi a cetățenilor. De asemenea, Guvernul invocă și dispozițiile următoarelor acte normative:

— Art. 15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 597 din 13 august 2002, cu modificările și completările ulterioare: „(1) În cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative/măsuri/politici a căror aplicare atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, se va întocmi o fișă financiară, care va respecta condițiile prevăzute de Legea nr. 69/2010. În această fișă se înscriu efectele financiare asupra bugetului general consolidat, care trebuie să aibă în vedere:

a) schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani;

b) estimări privind eşalonarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor;

c) măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar.

(2) În cazul propunerilor legislative, Guvernul va transmite Camerei Deputaților sau Senatului, după caz, fișă financiară prevăzută la alin. (1), în termen de 45 de zile de la data primirii solicitării.”;

— Art. 15 alin. (1) lit. a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 330 din 14 mai 2015: „(1) În cazul propunerilor de introducere a unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii au obligația să prezinte:

a) fișă financiară prevăzută la art. 15 din Legea nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare, însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată.”;

27. 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 titularului dreptului de sesizare, al termenului în care acesta este îndrituit 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, paragraful 70, sau Decizia nr. 385 din 5 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 488 din 13 iunie 2018, paragraful 32).

28. Referitor la titularul dreptului de sesizare, prezenta obiecție de neconstituționalitate a fost formulată de Guvernul României, care, în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție și al art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, are dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului de

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

29. 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 pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice a fost adoptată, în procedură ordinară, de Camera Deputaților, Camera decizională, în data de 4 decembrie 2019, a fost depusă, în data de 9 decembrie 2019, la secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii și apoi trimisă spre promulgare, în data de 14 decembrie 2019. Prezenta sesizare a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 2 ianuarie 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.

30. 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 autorul 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.

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

32. Examinând parcursul procesului legislativ al actului normativ supus controlului de constituționalitate, Curtea reține că, la data de 22 mai 2018, un număr 2 senatori și 5 deputați au înregistrat la Senat propunerea legislativă pentru modificarea Legii nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice. Documentul cuprindea 2 articole, numerotate cu cifre romane. În primul articol se prevedea: „*Prin excepție de la lit. a), începând cu 1 martie 2018, cuantumului brut al salariilor de bază, precum și cuantumului sporurilor, indemnizațiilor, compensațiilor, primelor, premiilor și al celorlalte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul lunar brut, de care beneficiază personalul din învățământul preuniversitar și universitar de stat, precum și personalul din Biblioteca Națională a României și Biblioteca Academiei Române, se majorează cu 20% față de nivelul acordat pentru luna februarie 2018.*” Potrivit celui de-al doilea articol, aceste măsuri urmau să se aplice începând cu data intrării în vigoare a legii.

33. Efectul modificărilor operate prin aceste texte de lege era acela al includerii în categoria celor care beneficiau de majorări ale drepturilor salariale începând cu data de 1 martie 2018 și a personalului din Biblioteca Națională a României și Biblioteca Academiei Române, inițiatorii legii susținând că urmăresc

eliminarea unor discrepanțe și inechități salariale pentru această categorie de personal.

34. Pe data de 19 noiembrie 2019, propunerea legislativă a fost respinsă de Senat, fiind trimisă, în aceeași zi, Camerei Deputaților, în calitate de Cameră decizională. Propunerea legislativă a primit avizul negativ al Comisiei pentru drepturile omului, culte și problemele minorităților naționale (nr. 4c-6/644 din 28 noiembrie 2018), avizul favorabil al Comisiei pentru cultură, arte, mijloace de informare în masă (din 21 februarie 2019), punctul de vedere negativ al Guvernului (nr. 5.447 din 6 iunie 2019) și raportul favorabil al Comisiei pentru muncă și protecție socială (nr. 4c-9/971 din 26 noiembrie 2019), acest din urmă document conținând 11 amendamente admise.

35. Pe data de 4 decembrie 2019, Camera Deputaților a adoptat Legea pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, aceasta conținând 4 articole, notate cu cifre romane.

36. Astfel, primul articol este structurat în 4 puncte, primul punct referindu-se la o modificare adusă anexei nr. I, capitolul I, litera A, punctul 4, nota de la punctul 1. Așa cum reiese din Raportul asupra propunerii legislative pentru completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, întocmit de Comisia pentru muncă și protecție socială, având în vedere „modificările intervenite în capitolele bugetare și pentru respectarea deciziilor Curții de Conturi”, membrii comisiei au propus ca textul de lege să fie modificat în sensul precizării că sumele pentru majorările salariilor de bază prevăzute în anexa nr. I la pct. 1, 3 și 4 se vor plăti „cu încadrare în bugetul aprobat”.

37. Dispozițiile pct. 2, 3 și 4 din primul articol al legii adoptate de Camera Deputaților prevăd majorări salariale, începând cu anul 2022, pentru personalul cu atribuții și funcții de conducere din bibliotecile naționale, din muzeele de importanță națională și alte muzee.

38. Prevederile art. II, preluând esența reglementării supuse dezbaterei Senatului, prevăd că, începând cu drepturile salariale aferente lunii ianuarie 2020, se majorează cu 20% cuantumul brut al salariilor de bază de care beneficiază personalul din cadrul Bibliotecii Naționale a României și al Bibliotecii Academiei Române, cu respectarea prevederilor art. 38 alin. (6) din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare. Potrivit prevederilor art. 38 alin. (6) din Legea-cadru nr. 153/2017, „*În situația în care, începând cu 1 ianuarie 2018, salariile de bază, soldele de funcție/salariile de funcție, indemnizațiile de încadrare sunt mai mari decât cele stabilite potrivit prezentei legi pentru anul 2022 sau devin ulterior mai mari ca urmare a majorărilor salariale reglementate, se acordă cele stabilite pentru anul 2022.*”

39. Dispozițiile art. III prevăd o majorare cu 100%, începând cu luna ianuarie 2020, a cuantumul brut al salariilor de bază de care beneficiază personalul din cadrul Institutului pentru Studierea Problemelor Minorităților Naționale, cu respectarea art. 38 alin. (6) din Legea-cadru nr. 153/2017.

40. În sfârșit, prevederile art. IV din legea criticată prevăd acordarea unor sporuri specifice pentru personalul din structura Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor și a unităților din subordinea acesteia.

41. Așa cum reiese din raportul Comisiei pentru muncă și protecție socială, toate prevederile referitoare la majorări salariale sau acordarea unor sporuri cuprinse în Legea pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice sunt întemeiate

pe rațiuni ce privesc necesitatea eliminării unor inechități sau discriminări sub aspectul salarizării.

42. În critica pe care o formulează, Guvernul României invocă atât aspecte de neconstituționalitate extrinsecă a Legii pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cât și aspecte de neconstituționalitate intrinsecă a dispozițiilor art. IV din acest act normativ.

43. Analizând criticile de neconstituționalitate extrinsecă vizând încălcarea principiului bicameralismului, Curtea reține că, în jurisprudența sa, prin Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009, a reținut că Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării, iar structura sa este bicamerală, fiind alcătuit din Camera Deputaților și Senat. Principiul bicameralismului, astfel consacrat, se reflectă însă nu numai în dualismul instituțional în cadrul Parlamentului, ci și în cel funcțional, deoarece art. 75 din Legea fundamentală stabilește competențe de legiferare potrivit cărora fiecare dintre cele două Camere are, în cazurile expres definite, fie calitatea de primă Cameră sesizată, fie de Cameră decizională. Totodată, ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ suprem al poporului român și de unicitatea sa ca autoritate legiuitoare a țării, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră, fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră. Art. 75 din Legea fundamentală a introdus, după revizuirea și republicarea acesteia în octombrie 2003, soluția obligativității sesizării, în anumite materii, ca primă Cameră, de reflecție, a Senatului sau, după caz, a Camerei Deputaților și, în consecință, reglementarea rolului de Cameră decizională, pentru anumite materii, a Senatului și, pentru alte materii, a Camerei Deputaților, tocmai pentru a nu exclude o Cameră sau alta din mecanismul legiferării.

44. Tot pe cale jurisprudențială (Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, precitată, Decizia nr. 413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010, sau Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 905 din 20 decembrie 2011), Curtea a stabilit două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care prin procedura legislativă se încalcă principiul bicameralismului: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Întrunirea cumulativă a celor două criterii este de natură a afecta principiul constituțional care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ.

45. Prin Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 937 din 22 noiembrie 2016, Curtea a statuat că art. 75 alin. (3) din Constituție, folosind sintagma „*decide definitiv*” cu privire la Camera decizională, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca proiectul sau propunerea legislativă adoptată de prima Cameră sesizată să fie dezbătută în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări. Curtea a subliniat însă că, în acest caz, Camera decizională nu poate modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator.

46. Dezvoltând problematica referitoare la marja în care Camera decizională poate interveni și modifica obiectul și

configurația propunerii legislative, Curtea, prin Decizia nr. 429 din 21 iunie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 592 din 24 iulie 2017, paragrafele 30 și 31, a precizat că pot exista abateri inerente de la forma adoptată de Camera de reflecție, „fără schimbarea obiectului esențial al proiectului de lege/prounerii legislative” și atât timp cât „aspectele principiale pe care le-a avut în vedere propunerea/proiectul de lege în forma sa însușită de Camera de reflecție.” Prin urmare, modificările aduse formei adoptate de Camera de reflecție „trebuie să cuprindă o soluție legislativă care păstrează concepția de ansamblu a acesteia și să fie adaptate în mod corespunzător, prin stabilirea unei soluții legislative alternative/complementare care nu se abate de la forma adoptată de Camera de reflecție, în condițiile în care aceasta este mai cuprinzătoare sau mai bine articulată în cadrul ansamblului legii, cu realizarea anumitor coroborări inerente oricărei modificări.”

47. De asemenea, Curtea a arătat că „modificările și completările pe care Camera decizională le aduce asupra proiectului de lege sau propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze în mod exclusiv, ceea ce contravine principiului bicameralismului (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 30 aprilie 2008).”

48. Analizând actul normativ criticat prin prisma acestor repere jurisprudențiale, Curtea constată că modificările operate prin dispozițiile art. I pct. 1 din Legea pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017, așa cum a fost adoptată în Camera Deputaților, reprezintă precizări necesare asigurării unui cadru legislativ coerent, în contextul în care au loc modificări în capitolele bugetare. Curtea observă că modificările intervenite în capitolele bugetare la care fac trimitere membrii Comisiei pentru muncă și protecție socială se referă la familia ocupațională de funcții bugetare „Învățământ”, reglementată în anexa nr. I la Legea-cadru nr. 153/2017, și nu la personalul avut în vedere de inițiatorii legii, respectiv cel din Biblioteca Națională a României și Biblioteca Academiei Române, a cărui salarizare este reglementată în anexa nr. III la aceeași lege.

49. În ceea ce privește dispozițiile art. I pct. 2, 3 și 4, Curtea constată că acestea prevăd majorări salariale acordate managerilor și directorilor din biblioteci naționale sau de importanță națională, celor din Biblioteca Academiei Române, precum și celor din muzeele de importanță națională și alte muzee. Aceste dispoziții legale, deși se referă la aceeași familie ocupațională reglementată de anexa nr. III la Legea-cadru nr. 153/2017, fiind invocate aceleași considerente referitoare la existența unor inechități din punctul de vedere al salarizării, extind categoria de personal avută în vedere de inițiatorii legii în vederea majorărilor salariale.

50. Dispozițiile art. II din legea criticată redau modificarea legislativă propusă de inițiatorii legii, referitoare la majorarea cu 20% a cuantumului brut al salariilor de bază de care beneficiază personalul din cadrul Bibliotecii Naționale a României și al Bibliotecii Academiei Române.

51. Articolul III din legea supusă controlului de constituționalitate prevede o mărire salarială semnificativă, cu 100%, pentru personalul Institutului pentru Studiul Problemelor Minorităților Naționale, aspect ce nu a fost supus dezbaterii Camerei de reflecție.

52. De asemenea, art. IV din lege se referă la acordarea unor sporuri salariale pentru personalul din structura Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor și a unităților din subordinea acestora, măsură ce nu a fost analizată de Senat.

53. Curtea constată că, plecând de la obiectivul propus de inițiatorii legii, acela de a înlătura unele inechități de salarizare pentru anumite categorii de personal, Camera decizională a extins sfera acestor categorii și la alte familii ocupaționale, prevăzând, totodată, majorări salariale și acordarea unor drepturi salariale pe care inițiatorii propunerii legislative nu le-au avut în vedere. Aceste completări nu se rezumă, prin urmare, la materia supusă dezbaterii în Camera de reflecție, ci instituie reglementări noi, ce nu au fost supuse dezbaterii decât în Camera decizională. Aceste completări au avut drept urmare modificarea configurației actului normativ, acesta fiind structurat, în final, în 4 articole diferite, primul articol conținând 4 puncte.

54. Curtea apreciază că intervenția Camerei Deputaților asupra Legii pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice a depășit marja în care Camera decizională poate modifica sau completa legea adoptată de Camera de reflecție, dând expresie conlucrării celor două Camere în procesul de elaborare a legilor. Astfel, chiar dacă motivele invocate pentru a opera schimbări asupra formei supuse dezbaterii Senatului sunt asemănătoare celor invocate de inițiatori, respectiv considerente ce țin de realizarea unei salarizări echitabile, reglementările adoptate de Camera Deputaților au un caracter de noutate față de materia propusă de inițiatori, referindu-se la categorii de personal și majorări salariale pe care Senatul nu le-a avut în vedere, așa încât, excepție făcând dispozițiile art. II din legea analizată, pentru toate celelalte articole de lege Camera Deputaților s-a constituit ca unic legiutor, cu încălcarea prevederilor constituționale care consacră principiul bicameralismului. Mai mult, configurația actului normativ adoptat de Camera Deputaților este semnificativ diferită de cea supusă dezbaterii Senatului, iar acest fapt nu rezultă dintr-o simplă restructurare a materiei, ci din adoptarea unor reglementări noi, care nu au legătură și nu derivă din reglementarea inițială.

55. Prin urmare, Curtea constată că adoptarea Legii pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice de către Camera Deputaților s-a realizat cu încălcarea principiului constituțional al bicameralismului.

56. Analizând, în continuare, critica de neconstituționalitate extrinsecă raportată la prevederile constituționale ale art. 111 alin. (1), Curtea reține că, potrivit tezei a doua din acest articol constituțional „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. 1.195 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 prestabilii 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. 1.056 din 14 noiembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 802 din 23 noiembrie 2007).

57. 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, precizată, 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.”

58. În ceea ce privește Legea pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, Curtea reține că, la data de 30 mai 2018, prin Adresele cu nr. XXXV/2650 și nr. XXXV/2647, secretarul general al Senatului a trimis, în temeiul art. 88 alin. (3) din Regulamentul Senatului, către secretarul general al Guvernului, respectiv către ministrul pentru

relația cu Parlamentul, Propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, alături de alte propuneri legislative. La 19 noiembrie 2018, Senatul votează respingerea propunerii legislative, aceasta fiind trimisă Camerei decizionale, pentru dezbateri.

59. Punctul de vedere al Guvernului, formulat în temeiul art. 111 alin. (1) din Constituție, este înaintat secretarului general al Camerei Deputaților la data de 6 iunie 2019. Acesta are în vedere legea în forma propusă de inițiatori și supusă dezbaterii Senatului.

60. Ulterior, în cadrul procedurii parlamentare a dezbaterilor asupra proiectului de lege au fost depuse amendamente de către parlamentari. Președintele Comisiei pentru muncă și protecție socială, în cadrul căreia au fost propuse aceste amendamente, nu a solicitat informarea Guvernului cu privire la noile reglementările propuse, deși acestea prevedeau măsuri cu impact asupra bugetului de stat. În consecință, Guvernul nu a trimis un alt punct de vedere sau o fișă financiară asupra proiectului de lege, așa cum a fost modificat în cadrul Comisiei pentru muncă și protecție socială.

61. Examinând procesul legislativ, Curtea constată că obligația Senatului, ca primă Cameră sesizată, de a solicita informarea Guvernului asupra Propunerii legislative pentru modificarea Legii-cadru nr. 153/2017 s-a realizat cu încălcarea prevederilor art. 111 alin. (1) din Constituție, adresele înaintate secretarului general al Guvernului, respectiv ministrului pentru relația cu Parlamentul fiind semnate, contrar prevederilor constituționale arătate, precum și a 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.

62. De asemenea, în ceea ce privește modificările aduse propunerii legislative în cadrul Comisiei pentru muncă și protecție socială din cadrul Camerei Deputaților, Curtea constată că, încălcând aceleași prevederi constituționale, precum și pe cele ale art. 91 alin. (4) din Regulamentul Camerei Deputaților, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 919 din 14 noiembrie 2019, președintele Comisiei pentru muncă și protecție socială nu a solicitat Guvernului o informare, în temeiul art. 111 din Constituție.

63. Prin urmare, Curtea constată că adoptarea Legii pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice s-a realizat cu încălcarea condițiilor formale prevăzute de art. 111 alin. (1) din Constituție.

64. 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. 1.093 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.

65. 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.

66. 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 căreia „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).

67. 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”.

68. 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).

69. 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”.

70. 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.

71. 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. 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 sau a președintelui Comisiei pentru muncă și protecție socială 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

Camera decizională a decis asupra majorării unor cheltuieli bugetare întemeindu-se pe o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv.

72. Față de cele constatate și având în vedere jurisprudența constantă a Curții Constituționale dezvoltată cu privire la interpretarea art. 111 alin. (1) teza a doua și a art. 138 alin. (5) din Constituție, Curtea apreciază că se impune admiterea obiecției de neconstituționalitate (a se vedea în acest sens și Decizia nr. 331 din 21 mai 2019, precitată, paragraful 53). Colaborarea loială dintre 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.

73. Față de temeinicia motivelor de neconstituționalitate extrinsecă, reținută prin raportare la dispozițiile art. 61 alin. (2), art. 75 alin. (1), art. 111 alin. (1) teza a doua și ale art. 138 alin. (5) din Constituție, care afectează Legea pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, Curtea constată că nu mai este cazul să examineze criticile de neconstituționalitate intrinsecă referitoare la încălcarea principiului egalității în drepturi, care implică analiza conținutului normativ al legii.

74. 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 Guvernul României și constată că Legea pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice 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 5 februarie 2020.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

prof. univ. dr. **VALER DORNEANU**

Magistrat-asistent,
Patricia Marilena Ionea

EDITOR: PARLAMENTUL ROMÂNIEI — CAMERA DEPUTAȚILOR



„Monitorul Oficial” R.A., Str. Parcului nr. 65, sectorul 1, București; C.I.F. RO427282,
IBAN: RO55RNCB0082006711100001 Banca Comercială Română — S.A. — Sucursala „Unirea” București
și IBAN: RO12TREZ7005069XXX000531 Direcția de Trezorerie și Contabilitate Publică a Municipiului București
(alocat numai persoanelor juridice bugetare)

Tel. 021.318.51.29/150, fax 021.318.51.15, e-mail: marketing@ramo.ro, internet: www.monitoruloficial.ro

Adresa pentru publicitate: Centrul pentru relații cu publicul, București, șos. Panduri nr. 1,
bloc P33, parter, sectorul 5, tel. 021.401.00.73, fax 021.401.00.71 și 021.401.00.72

Tiparul: „Monitorul Oficial” R.A.

