

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

Publicată în Monitorul Oficial nr.199 din 12.03.2020

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, cuantumul brut al salariilor de bază, precum și cuantumul 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 adjuncți, 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, cuantumul 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 cuantumul 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 prezentei 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 cheltuieli 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 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.(2) 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 cu 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 al legii supuse 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 a 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 anologice 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 pentru funcțiile din administrația publică. Astfel, se reduce din diferența salarială pierdută în anul 2018, care a fost între 1345 și 3780 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 dezbateră 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 acesteia 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 componentei 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.5447 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 atare 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: *„(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, fișa financiară prevăzută la alin.(1), în termen de 45 de zile de la data primirii solicitării.”

-Art.15 alin.(1) 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) fișa 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, par.70, sau Decizia nr.385 din 5 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.488 din 13 iunie 2018, par.32).

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 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, Cameră 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, cuantumul brut al salariilor de bază, precum și cuantumul sporurilor, indemnizațiilor, compensațiilor, primelor, premiilor și al celorlalte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul lunar vrut, 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.5447 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 dezbaterii 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 cuantumului 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.1533 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/propunerii 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 Studierea 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 legiuitor, 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.1195 din 14 decembrie 2004). Curtea a mai reținut că în cadrul raporturilor constituționale dintre Parlament și Guvern este obligatorie solicitarea unei informări atunci când inițiativa legislativă afectează prevederile bugetului de stat. Această obligație a Parlamentului este în consonanță cu dispozițiile constituționale ale art.138 alin.(2) care prevăd că Guvernul are competența exclusivă de a elabora proiectul bugetului de stat și de a-l supune spre aprobare Parlamentului. În temeiul acestei competențe, Parlamentul nu poate 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.1056 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, precitată, Curtea a precizat că art.111 alin.(1) din Constituție *„prevede expres și limitativ că relația dintre autoritățile menționate se realizează prin intermediul președinților Camerei Deputaților, Senatului sau comisiilor parlamentare”*. În acest sens au fost invocate, de altfel, și normele regulamentare care detaliază procedura legislativă.

Astfel, dând expresie prevederilor constituționale menționate, Regulamentul Camerei Deputaților, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.481 din 28 iunie 2016, stabilește, în art.92 alin.(4), că „În cazul propunerilor legislative depuse în condițiile alin.(1), care implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat, președintele Camerei Deputaților va solicita în mod obligatoriu o informare din partea Guvernului, în condițiile art.111 din Constituția României, republicată, în același termen de 15 zile”, iar la alin.(6) că, „Dacă în cursul dezbaterii, în comisia sesizată în fond apar amendamente care impun modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat, președintele comisiei va solicita în mod obligatoriu o informare din partea Guvernului, în condițiile art.111 din Constituția României, republicată, într-un termen care să se încadreze în termenul de predare a raportului.” De asemenea Regulamentul Senatului stabilește la art.88 alin.(3) că „Propunerile legislative se comunică Guvernului în termen de 3 zile de la prezentarea în Biroul permanent, pentru a se pronunța și în ceea ce privește aplicarea art.111 din Constituția României, republicată”, iar la art.92 alin.(6) că „Propunerile legislative formulate de senatori și deputați, care implică modificarea bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, trebuie să fie însoțite de dovada solicitării informării Guvernului, înaintată prin președintele Senatului, în conformitate cu dispozițiile art.111 din Constituția României, republicată”. Prin urmare, Curtea a statuat că „un document prin care o Cameră a Parlamentului transmite Guvernului o inițiativă legislativă solicitând informarea prevăzută de art.111 din Constituție, dar care nu este semnat de președintele Camerei respective, nu produce efectul juridic consacrat de norma constituțională, neabsolvind Camera de obligația prevăzută de art.111 teza a doua din Constituție.”

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 reglementări 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 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.1093 din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.711 din 20 octombrie 2008, Curtea Constituțională a reținut că stabilirea sursei de finanțare și insuficiența resurselor financiare din sursa astfel stabilită sunt două aspecte diferite: primul aspect este legat de imperativele art.138 alin.(5) din Constituție, iar al doilea nu are caracter constituțional, fiind o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern. Art.138 alin.(5) din Constituție impune stabilirea concomitentă atât a alocației bugetare, ce are semnificația unei cheltuieli, cât și a sursei de finanțare, ce are semnificația venitului necesar pentru suportarea acesteia, spre a evita consecințele negative, pe plan economic și social, ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire (a se vedea Decizia nr.36 din 2 aprilie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.75 din 11 aprilie 1996). Așadar, norma constituțională nu se referă la existența *in concreto* a unor resurse financiare suficiente la momentul adoptării legii, ci la faptul ca acea cheltuială să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar.

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 eșalonarea 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 nr.69/2010 a responsabilității fiscal-bugetare, potrivit căroră „*În cazul propunerilor de introducere a unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii au obligația să prezinte: a) fișa financiară prevăzută la art. 15 din Legea nr.500/2002 [...]*”, iar dacă acestea sunt rezultatul unor amendamente admise în cadrul procedurii legislative, prima Cameră sesizată sau Camera decizională, după caz, are obligația de a solicita fișa financiară (a se vedea în acest sens Decizia nr.764 din 18 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.163 din 9 martie 2015).

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.