

DECIZIA nr.431 din 5 octombrie 2022

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor articolului unic pct.1 [cu referire la art.16 alin.(2²)] din Legea pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, precum și a legii în ansamblul său

Publicată în Monitorul Oficial nr.1229 din 21.12.2022

Marian Enache	- președinte
Mihaela Ciocină	- judecător
Cristian Deliorga	- judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	- judecător
Laura-Iuliana Scântei	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Varga Attila	- judecător
Benke Károly	- prim-magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate privind Legea pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice (PI-x nr.492/2021), obiecție formulată de Guvernul României.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2952 din 1 aprilie 2022 și constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.880A/2022.

3. În **motivarea obiecției de neconstituționalitate** se susține că, pentru a fi respectate dispozițiile art.15 alin.(1) din Legea responsabilității financiar-contabile nr.69/2010, precum și ale art.15 alin.(1) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, este necesar ca inițiatorii legii criticate să prezinte fișa financiară și să indice mijloacele financiare pentru acoperirea cheltuielilor pe care măsurile propuse le vor genera. Având în vedere jurisprudența Curții Constituționale dezvoltată cu privire la interpretarea art.111 alin.(1) teza a doua și art.138 alin.(5) din Constituție, Guvernul semnaleză că legea analizată poate aduce atingere dispozițiilor cuprinse în art.138 alin.(5) din Constituție, în situația în care va lipsi/chiar lipsește fișa financiară la momentul adoptării sale, conform art.15 alin.(3) din Legea nr.500/2002, sau dacă nu va fi solicitată informarea Guvernului, conform art.111 alin.(1) teza a doua din Constituție. În susținerea acestei idei, sunt citate considerente din deciziile Curții Constituționale referitoare la interpretarea art.111 alin.(1) teza a doua și art.138 alin.(5) din Constituție.

4. În ceea ce privește articolul unic pct.1 [cu referire la art.16 alin (2²)] din legea criticată, potrivit căruia sumele necesare majorării salariale propuse se suportă din bugetul proiectului finanțat din fonduri europene nerambursabile, se apreciază că acesta nu respectă cerințele de claritate și previzibilitate a legii, putând conduce la încălcarea art.1 alin.(5) din Constituție, întrucât nu este cert că toate proiectele finanțate din fonduri europene nerambursabile conțin o componentă pentru acoperirea drepturilor salariale ale personalului pentru activitatea prestată în proiecte finanțate din fonduri europene. Se arată că astfel de cheltuieli, potrivit art.16 alin.(9) din Legea-cadru nr.153/2017, pot fi rambursate de către autoritatea finanțatoare, în conformitate cu regulile de eligibilitate și procedurile de rambursare aplicabile, precum și cu procentul de cofinanțare stabilit în contractul/ acordul/ ordinul de finanțare semnat cu autoritatea finanțatoare. Drept urmare, există o posibilitate/ opțiune de rambursare a cheltuielilor de salarizare de către autoritatea finanțatoare în raport cu criterii determinate, iar nu o obligație în acest sens, fapt pentru care se impune reanalizarea normei criticate prin raportare și la prevederile art.16 alin.(9), astfel încât să fie suficient de clară și să nu contravină dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție.

5. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Avocatului Poporului pentru a-și exprima punctele lor de vedere.

6. **Președintele Camerei Deputaților** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

7. Cu privire la critica de neconstituționalitate formulată din perspectiva art.111 alin.(1) teza a doua și art.138 alin.(5) din Constituție, se arată că, potrivit Fișei Propunerii legislative, înregistrată la Senat cu nr.L292/2021 (B223 din 26 mai 2021), disponibilă pe pagina oficială de internet a Senatului – primă Cameră sesizată – la data de 3 iunie 2021, simultan cu solicitarea avizului Consiliului Economic și Social, respectiv al Consiliului Legislativ, președintele Senatului a solicitat (prin Adresa nr.B223,

anexată prezentului punct de vedere) punctul de vedere al Guvernului asupra implicațiilor bugetare generate de legea dedusă controlului de constituționalitate, precum și fișa financiară prevăzută la art.15 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare. Ulterior, potrivit aceleiași fișe, în data de 29 iulie 2021, a fost înregistrată la Biroul permanent al Senatului Adresa Guvernului cu nr.1382 din 29 iulie 2021, cuprinzând exclusiv punctul de vedere al instituției asupra proiectului de act normativ citat. Astfel, întrucât Parlamentul și-a îndeplinit obligația constituțională prin solicitarea punctului de vedere al Guvernului cu privire la cheltuielile bugetare angajate prin reglementările legii în discuție, se opinează că susținerea formulată de autorul sesizării nu poate fi reținută, fiind neîntemeiată. În ceea ce privește pretinsa încălcare a dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție, se arată că principiul constituțional al legalității impune obligația ca normele adoptate să fie precise, clare și previzibile. Or, prin utilizarea verbului la modul imperativ – „se suportă” – norma dedusă controlului de constituționalitate respectă, din perspectiva criticii formulate, toate exigențele de claritate și previzibilitate impuse de normele de tehnică legislativă. Mai mult, dispozițiile art.16 alin.(9) la care se face referire în argumentarea sesizării nu formează obiectul acesteia.

8. Se mai arată că invocarea unei eventuale neclarități nu intră în sfera exercitării controlului de neconstituționalitate, ci mai degrabă ține de stricta interpretare și aplicare a legii.

9. **Președintele Senatului și Avocatul Poporului** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

10. La dosarul cauzei, Patriarhia Română, în calitate de *amicus curiae*, a depus un punct de vedere în sensul respingerii, ca neîntemeiată, a obiecției de neconstituționalitate.

11. La termenul de judecată fixat pentru data de 4 mai 2022, Curtea a dispus amânarea, în mod succesiv, a începerii dezbaterilor asupra cauzei pentru datele de 2 iunie 2022, 29 iunie 2022, 14 septembrie 2022 și 5 octombrie 2022, când a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

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

12. **Obiectul controlului de constituționalitate**, astfel cum a fost formulat, îl constituie Legea pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, în ansamblul său. Examinând motivarea obiecției, Curtea constată că aceasta vizează legea în ansamblul său, precum și, în mod specific, articolul unic pct.1 [cu referire la art.16 alin.(2²)], care are următorul cuprins: „*Sumele necesare majorării salariale prevăzute la alin.(2¹) se suportă din bugetul proiectului finanțat din fonduri europene nerambursabile.*”

13. Textele constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele art.1 alin.(5) privind exigențele de calitate a legii, ale art.111 alin.(1) teza a doua privind informarea Guvernului și ale art.138 alin.(5) privind stabilirea sursei de finanțare a cheltuielilor bugetare.

(1.) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

14. În prealabil examinării obiecției de neconstituționalitate, Curtea are obligația verificării condițiilor de admisibilitate ale acesteia, prin prisma titularului dreptului de sesizare, a termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și a obiectului controlului de constituționalitate. Dacă primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează să fie cercetate în ordinea anterioară, iar constatarea neîndeplinirii uneia dintre ele are efecte dirimante, făcând inutilă analiza celorlalte condiții (Decizia Curții Constituționale nr.66 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.213 din 9 martie 2018, paragraful 38).

15. Obiecția de neconstituționalitate îndeplinește condițiile prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție atât sub aspectul titularilor dreptului de sesizare, întrucât a fost formulată de Guvernul României, cât și sub aspectul obiectului, fiind vorba de o lege adoptată, dar nepromulgată încă.

16. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de contencios 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 două 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, iar, potrivit art.77 alin.(3) din Constituție, în termen de cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare.

17. Propunerea legislativă a fost adoptată de Senat la 11 octombrie 2021, după care a fost transmisă Camerei Deputaților, care a adoptat-o, în calitate de Camera decizională, la data de 8 martie

2022. La data de 14 martie 2022, legea adoptată a fost depusă în vederea exercitării dreptului de sesizare asupra constituționalității legii, la data de 19 martie 2022 a fost trimisă la Președintele României pentru promulgare, iar la data de 1 aprilie 2022 a fost formulată prezenta obiecție de neconstituționalitate.

18. Obiecția de neconstituționalitate a fost formulată în afara termenului de protecție de 5 zile prevăzut de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, însă în interiorul termenului de promulgare de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament, fără ca legea să fi fost promulgată în acest interval de timp, astfel că urmează a se constata că obiecția este admisibilă.

19. În consecință, 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.

(2.) Analiza obiecției de neconstituționalitate

(2.1.) Critica referitoare la încălcarea art.111 alin.(1) teza a doua și art.138 alin.(5) din Constituție

20. Conform fișei legislative a propunerii legislative, au fost solicitate: a) punctul de vedere al Guvernului și informarea Guvernului asupra implicațiilor bugetare, în conformitate cu art.111 alin.(1) din Constituție, și b) fișa financiară, în conformitate cu art.15 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.597 din 13 august 2002, și art.15 Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.472 din 4 iunie 2020. Prin urmare, cele arătate de autorul obiecției de neconstituționalitate – în sensul că nu ar fi fost solicitată fișa financiară – nu se susțin.

21. Totodată, Curtea observă că autorul obiecției nu critică faptul că nu a fost solicitată o fișă reactualizată ca urmare a unor modificări operate în Camera decizională, ci numai lipsa cererii fișei inițiale, de la momentul demarării procesului legislativ. Curtea nu poate invoca din oficiu critici distincte de cele invocate de autorul obiecției, astfel că nu se poate pronunța asupra acestui aspect.

(2.2.) Criticile de neconstituționalitate raportate la art.1 alin.(5) din Constituție

22. În esență, se critică faptul că articolul unic pct.1 [cu referire la art.16 alin.(2²)] din legea supusă controlului prevede că sumele necesare majorării salariale se suportă din bugetul proiectului finanțat din fonduri europene nerambursabile, în condițiile în care o asemenea cheltuială ce poartă asupra unui proiect poate fi realizată doar dacă acesta o prevede și o permite.

23. Curtea observă că, în realitate, articolul unic pct.1 [cu referire la art.16 alin.(2¹)] din lege stabilește că majorarea drepturilor salariale ale personalului nominalizat în echipele de proiecte finanțate din fonduri europene nerambursabile [majorare prevăzută la art.16 alin.(1) din legea în vigoare] nu se mai plafonează la nivelul prevăzut de art.11 alin.(4) din Legea-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.492 din 28 iunie 2017, ci la acest din urmă nivel, majorat potrivit art.16 alin.(2), respectiv cu până la 25%. Cu alte cuvinte, majorarea deja era prevăzută în legea în vigoare, însă era plafonată la nivelul prevăzut de art.11 alin.(4) din Legea-cadru nr.153/2017.

24. Potrivit textului criticat, sumele necesare acestei majorări salariale se suportă din bugetul proiectului finanțat din fonduri europene nerambursabile; dar acest text trebuie coroborat cu alin.(9) al aceluiași articol, potrivit căruia cheltuielile cu salariile lunare, soldele lunare/salariile lunare și indemnizațiile de încadrare ale personalului din echipele de proiect, inclusiv contribuțiile salariale aferente, pot fi rambursate de către autoritatea finanțatoare, în conformitate cu regulile de eligibilitate și procedurile de rambursare aplicabile, precum și cu procentul de cofinanțare stabilit în contractul/acordul/ ordinul de finanțare semnat cu autoritatea finanțatoare.

25. Cu alte cuvinte, textul criticat stabilește sursa din care se acordă respectiva majorare generată de creșterea plafonului, respectiv bugetul proiectului finanțat din fonduri europene nerambursabile, și nu obligația acordării majorării. În măsura în care respectivul proiect nu prevede și nu permite suportarea din bugetul său a drepturilor salariale sau prevede sume mai mici în acest sens, este evident că majorarea nu se acordă sau se acordă în limitele bugetului proiectului respectiv. Astfel, acest text nu trebuie interpretat izolat, ci în coroborare cu art.16 alin.(9) din Legea-cadru nr.153/2017.

26. Totodată, Curtea subliniază că și Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunțat în mod constant în sensul că, din cauza principiului generalității legilor, conținutul acestora nu poate prezenta o precizie absolută. Una dintre tehnicile-tip de reglementare constă în recurgerea mai degrabă la categorii generale decât la liste exhaustive. De asemenea, numeroase legi se folosesc de eficacitatea formulelor mai mult sau mai puțin vagi pentru a evita o rigiditate excesivă și a se putea adapta la schimbările de situație [de exemplu, Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza *Cantoni împotriva Franței*, paragraful 31]. Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în Hotărârea din 24 mai 2007, pronunțată în Cauza *Dragotoni și Militaru-Pidhorni împotriva României*, paragraful 35, a statuat că semnificația noțiunii de „previzibilitate” depinde într-o mare măsură de conținutul normei juridice despre

care este vorba, de domeniul pe care îl acoperă, precum și de numărul și calitatea destinatarilor săi. În același sens este și jurisprudența Curții Constituționale, sens în care se reține, cu titlu exemplificativ, Decizia nr.316 din 9 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.651 din 8 august 2017, paragraful 23, sau Decizia nr.828 din 13 decembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.185 din 28 februarie 2018, paragraful 46.

27. Astfel, conținutul normei este unul tehnic, acoperă domeniul salarizării personalului angrenat în desfășurarea de proiecte cu finanțare externă nerambursabilă, iar destinatarii săi nu sunt doar persoanele care beneficiază de respectivele fonduri salariale, ci și la cele care dispun plățile, specialiști în domeniul salarizării. Prin urmare, având în vedere acest complex de norme, precum și situația particulară a modului în care se realizează salarizarea personalului, cu implicarea unor specialiști în domeniu, Curtea constată că textul criticat este clar, precis și previzibil, respectând exigențele art.1 alin.(5) din Constituție.

28. 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:

Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate și constată că dispozițiile articolului unic pct.1 [cu referire la art.16 alin.(2²)] din Legea pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, precum și legea în ansamblul său sunt constituționale în raport cu criticile formulate

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 5 octombrie 2022.