



CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ

referitor la proiectul de Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative

Analizând proiectul de **Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative**, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr. 66 din 22.02.2024 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr. D182/22.02.2024,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, cu completările ulterioare, și al art. 33 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, cu modificările ulterioare,

Avizează favorabil proiectul de ordonanță de urgență, cu următoarele observații și propuneri:

1. Proiectul de ordonanță de urgență are ca obiect modificarea și completarea următoarelor acte normative:

- Legea învățământului preuniversitar nr. 198/2023, cu modificările și completările ulterioare;

- Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare;

- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 8/2009 privind acordarea voucherelor de vacanță, cu modificările și completările ulterioare;

- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 115/2023 privind unele măsuri fiscal-bugetare în domeniul cheltuielilor publice, pentru consolidare fiscală, combaterea evaziunii fiscale, pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru prorogarea unor termene, cu modificările și completările ulterioare.

Totodată, la art. V se propune aprobarea plății unei contribuții financiare voluntare pentru realizarea lucrărilor de restaurare a statuii de bronz care îl reprezintă pe Sfântul Petru, amplasată pe monumentul arhitectural Columna lui Traian.

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

3. Menționăm că prezentul proiect reprezintă forma refăcută a proiectului cu același titlu, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr. 64 din 22.02.2024 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr. D179/22.02.2024, pentru care **a fost emis avizul favorabil cu observații și propuneri nr. 182/22.02.2024**. Față de forma precedentă, la prezentul proiect a fost adăugat art. V.

De asemenea, precizăm că observațiile și propunerile formulate în avizul nr. 182/22.02.2024 **nu au fost preluate**, motiv pentru care le reiterăm în prezentul aviz și, totodată, formulăm observații și propuneri cu privire la **art. V nou-introdus**.

4. La **titlu**, precizăm că, în aplicarea principiului legalității, normele de tehnică legislativă prevăzute la alin. (1) și (4) ale art. 41 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prevăd că titlul trebuie să exprime obiectul reglementării redat sintetic, însă se interzice ca denumirea proiectului unui act normativ să fie aceeași cu cea a altui act normativ în vigoare.

Drept consecință, precum și pentru respectarea prevederilor art. 41 alin. (5) din același act normativ, **titlul va exprima operațiunea de modificare sau de completare a actelor normative avute în vedere**.

Totodată, având în vedere că art. V are caracter de sine stătător, obiectul acestuia **trebuie prezentat sintetic în titlu**.

5. La **preambul**, la **primul paragraf**, pentru o corectă exprimare, sintagma „pentru a asigura bursele” se va înlocui cu sintagma „pentru a **asigura plata burselor**”.

La **al doilea paragraf**, pentru a conferi logică exprimării, este necesară reformularea sintagmei „pentru a se evita aplicarea neunitară și tratamentul discriminatoriu pentru elevii”, eventual prin corectarea genurilor substantivelor folosite, deoarece aplicarea neunitară nu este „pentru elevi”, ci ar trebui să vizeze un act normativ (aplicarea neunitară a unui act normativ), iar tratamentul discriminatoriu ar trebui **să fie aplicat** unor persoane, adică argumentul ar trebui să se

refere la evitarea aplicării **unui tratament** discriminatoriu elevilor vizati.

La **al treilea paragraf**, este necesară eliminarea sau completarea exprimării din final, „acestea având caracter special”, dat fiind că, în măsura în care există un asemenea caracter special, trebuie identificat și cadrul general de la care derogă reglementările speciale.

La **al patrulea paragraf**, semnalăm că formula de început nu este specifică unui considerent de preambul, acesta urmând a fi reformulat în mod corespunzător prin folosirea unei exprimări precum: „întrucât”, „dat fiind că”, „având în vedere faptul că” și altele. Observația este valabilă, în mod corespunzător, și pentru **paragraful al unsprezecelea**.

Totodată, în ceea ce privește argumentarea potrivit căreia personalul care ocupă posturi prin încheierea mai multor contracte individuale de muncă și care, în opinia inițiatorului, ar fi îndreptățit să primească indemnizație de hrană prin raportare **doar la salariul lunar net corespunzător funcției de bază**, precizăm că, în măsura în care contractele individuale de muncă sunt încheiate cu același angajator sau chiar cu alt angajator din sistemul bugetar, tratamentul diferențiat față de restul persoanelor care nu pot primi indemnizație de hrană pentru că salariile lor nete depășesc 8000 de lei, nu se justifică. Relevant în acest context este cuantumul total al salariilor nete primite de la un angajator sau mai mulți din sistemul bugetar. Prin urmare, este necesară fie eliminarea, fie reconsiderarea argumentelor prezentate în susținerea existenței situației extraordinare.

La **al cincilea paragraf**, pentru o informare completă, menționarea actului normativ vizat se va face sub forma: „**Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare**”.

De asemenea, în ceea ce privește sintagma „iar sistemul de învățământ are un anumit specific în ceea ce privește modalitatea de încadrare a personalului didactic cât și în ceea ce privește norma de muncă”, este necesară revederea și reformularea sau dezvoltarea acesteia, dat fiind că lipsesc informațiile cu privire la specificul modalității de încadrare a personalului didactic și la specificul normei de muncă. Astfel, precizăm că personalul din sistemul de învățământ atât preuniversitar, cât și universitar este încadrat prin contract individual de muncă, astfel încât **modalitatea sa de încadrare nu**

prezintă un specific față de alt personal atât bugetar, cât și nebugetar încadrat cu contract individual de muncă.

Raportat la expresia „normă de muncă”, nu se înțelege dacă a fost avută în vedere norma de muncă a cărei accepțiune generală este prevăzută la art. 129-131 din Codul muncii sau durata normală a timpului de lucru pentru angajații cu normă întreagă prevăzută la art. 112 din Codul muncii.

De asemenea, precizăm că expresia „normă de muncă” nu este folosită în Legea nr. 198/2023, iar în Legea nr. 199/2023 este utilizată o singură dată la art. 175 alin. (2) lit. a), fără a se înțelege că ar deroga de la accepțiunea generală prevăzută în Codul muncii.

În Legea nr. 198/2023 se folosește noțiunea de „normă didactică”, aceasta nefiind însă aplicabilă întregului personal din sistemul de învățământ, ci numai personalului didactic, iar la art. 207 din aceeași lege se prevede că activitatea personalului didactic de predare se realizează într-un interval zilnic de 8 ore, respectiv 40 de ore pe săptămână. În mod similar, la art. 211 alin. (25) din Legea nr. 199/2023, se prevede că suma totală a orelor de muncă dintr-o normă universitară este de 40 de ore pe săptămână.

Prin urmare, întrucât, în ceea ce privește personalul din sistemul de învățământ, durata normală a timpului de muncă, dar și accepțiunea noțiunii de „normă de muncă” nu diferă de cele prevăzute în Codul muncii, este necesară reformularea întregului paragraf.

La **al șaptelea paragraf**, dat fiind că este menționat prima dată, trimiterea la actul normativ vizat se va reda în rîndul al doilea sub forma: **„Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 8/2009 privind acordarea voucherelor de vacanță, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 94/2014, cu modificările și completările ulterioare”**.

Totodată, precizăm că argumentele de la **paragrafele al șaselea și al șaptelea** trebuie completate cu informații referitoare la motivele pentru care s-ar justifica aplicarea unui tratament diferențiat.

La **paragrafele al nouălea și al zecelea**, propunem reformularea acestora, în vederea asigurării unei mai nuanțate identificări a consecințelor negative care ar decurge din neadoptarea actului normativ în procedură de urgență, cu luarea în considerare a jurisprudenței în materie a Curții Constituționale.

La **paragraful al nouălea**, semnalăm că redactarea acestuia face imposibilă decelarea rațiunii pentru care ar fi promovate soluțiile preconizate, dat fiind că nu se precizează din ce motiv nu se pot aplica în mod unitar normele din fondul activ al legislației (nu de reglementare), precum și ce s-a vizat prin folosirea expresiei „lipsirii de satisfacerea”, improprie stilului normativ, dar mai ales în ce mod „s-ar aduce atingere pe principiului securității raporturilor juridice”, așa cum se precizează în considerentul analizat.

La **paragraful al zecelea**, pentru rigoare normativă, propunem scrierea *in extenso* a abrevierii „OUG nr. 115/2023”. De asemenea, este necesară redarea titlului și a evenimentelor legislative suferite de respectiva ordonanță de urgență, astfel: „**Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 115/2023 privind unele măsuri fiscal-bugetare în domeniul cheltuielilor publice, pentru consolidare fiscală, combaterea evaziunii fiscale, pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru prorogarea unor termene, cu modificările și completările ulterioare**”.

Totodată, după expresia „Legii nr.198/2023” se va insera sintagma „**cu modificările și completările ulterioare**”.

La **paragraful al unsprezecelea**, pentru evitarea viciilor de neconstituționalitate ale soluției preconizate, considerentul trebuie completat cu informații care să susțină existența situației extraordinare și caracterul excepțional referitoare la restaurarea monumentului arhitectural „Columna lui Traian”.

6. La **art. I**, referitor la modificarea **art. 42 din Legea nr. 198/2023**, semnalăm că, în actuala redactare, textul prezintă caracter retroactiv, deoarece vizează finanțarea „complementară și specială, precum și cheltuielile de instruire și întreținere a elevilor” pe întregul an școlar 2023-2024, în prezent anul școlar fiind la jumătatea acestuia. Prin urmare, pentru evitarea viciilor de neconstituționalitate, propunem revederea textului.

7. La **art. II**, referitor la textul propus pentru **art. 18 alin. (1²) din Legea-cadru nr. 153/2017**, în primul rând, semnalăm că în Nota de fundamentare se argumentează necesitatea acordării normei de hrană pentru personalul din sistemul de învățământ, în timp ce Legea-cadru nr. 153/2017 folosește expresiile „indemnizații de hrană” și „drepturi de hrană”.

În al doilea rând, precizăm că textul constituie o excepție de la prevederile art. 18 alin. (1) din Legea-cadru nr. 153/2017, fără ca acest aspect să fie specificat în cuprinsul textului propus pentru alin. (1²), așa cum prevăd exigențele de tehnică legislativă cuprinse la art. 63 din Legea nr. 24/2000, și nici justificată acordarea tratamentului diferențiat pentru personalul din sistemul de învățământ față de restul categoriilor de personal din sistemul bugetar prevăzute la alin. (1) al art. 18.

Pe de altă parte, întrucât există mai multe categorii de personal plătit din fonduri publice care obțin venituri salariale nu doar de la o singură funcție de bază, pentru respectarea principiului egalității de tratament, care își găsește expresie și la art. 6 lit. b), c), d) și f) din Legea-cadru nr. 153/2017, în măsura în care se apreciază că plafonul de 8.000 de lei prevăzut la art. 18 alin. (1) din același act normativ trebuie raportat numai la salariul net convenit funcției de bază, soluția trebuie reformulată astfel încât să aibă caracter general. Precizăm că justificările prezentate în Nota de fundamentare nu sunt adecvate introducerii unor excepții de la principiul egalității de tratament, dat fiind că mai multe categorii de personal din sectorul bugetar **se pot afla în situații similare**.

Astfel, în măsura în care **contractele individuale de muncă sunt încheiate cu același angajator sau chiar cu alt angajator din sistemul bugetar**, tratamentul diferențiat față de restul persoanelor care nu pot primi indemnizație de hrană pentru că salariile lor nete depășesc 8000 de lei, nu se justifică. Relevant în acest context este quantumul total al salariilor nete primite de la un angajator sau mai mulți din sistemul bugetar. Prin urmare, este necesară fie eliminarea textului propus, fie modificarea prevederii generale de acordare a indemnizației de hrană - art. 18 alin.(1) din Legea-cadru nr. 153/2017 - prin corectarea și clarificarea elementului la care se face raportarea, salariul net lunar, eventual prin stabilirea unei accepțiuni chiar la art.18 alin. (1), sub forma: „Prin salariul net lunar, în sensul prezentului articol se înțelege ...”. În continuare se vor menționa toate formele de venituri salariale care pot fi obținute în sistemul bugetar, avute în vedere de inițiator pentru pragul de 8000 lei.

În altă ordine de idei, făcând abstracție de susceptibilitatea încălcării unor prevederi din Legea fundamentală, măsura preconizată la art. 18 alin. (1²) trebuie argumentată în mod corespunzător în cuprinsul preambulului în ceea ce privește situația extraordinară și

caracterul excepțional, astfel încât să poată îndeplini exigențele constituționale incidente, întrucât toate categoriile de personal bugetar prevăzute în actul de bază **îndeplinesc atribuții având caracter special pentru domeniul lor de activitate**, nu doar personalul din sistemul de învățământ, care, potrivit concepției exprimate în Legea-cadru nr. 153/2017, nu ocupă o poziție privilegiată în ierarhia locurilor de muncă din sistemul public sau al profesiilor din România.

Totodată, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, propunem ca partea introductivă să devină **parte dispozitivă**, cu următoarea formulare:

„Art. II. - La articolul 18 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, cu modificările și completările ulterioare, după alineatul (1¹) se introduce un nou alineat, alin. (1²) cu următorul cuprins:”.

Toate observațiile de la acest punct sunt valabile, în mod corespunzător, și pentru art. III partea dispozitivă, precum și cu privire la textul propus pentru art. 1 alin. (2⁶) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 8/2009.

Totodată, precizăm că achiesăm la observațiile formulate la pct. I și pct. II subpct. 1-3 din avizul Ministerului Justiției.

8. La art. III, învederăm că tratamentul diferențiat al personalului din sistemul de învățământ nu este argumentat, dat fiind că la art. 1 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 8/2009 se prevede că rațiunea acordării voucherelor de vacanță este asigurarea recuperării și a întreținerii capacității de muncă a personalului salarial. De asemenea, în preambulul acesteia (potrivit art. 43 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, preambulul enunță scopul și motivarea reglementării), se precizează că „prin introducerea tichetelor de vacanță, Guvernul intervine printr-o măsură urgentă în favoarea angajatului, căruia îi cresc veniturile reale, și în favoarea angajatorului, care are posibilitatea și este stimulat să acorde angajaților, alături de salariu, vacanțe în țară, prin intermediul tichetelor de vacanță, cu rol de recuperare a capacității de muncă, de creștere a productivității muncii salariatului și de motivare a acestuia pentru a-și menține calitatea de salariat”.

Totodată, referitor la sintagma „prin raportare la salariul net convenit funcției de bază, din luna acordării acestora”, în primul rând, precizăm că noțiunea de „salariu net din luna acordării” nu este

reglementată legal, astfel încât textul nu îndeplinește cerințele de claritate și predictibilitate care decurg din necesitatea respectării principiului legalității.

Precizăm că Legea-cadru nr. 153/2017 folosește, la art. 7 lit. a), e) și m), următoarele noțiuni:

- „*salariu de bază*” ce reprezintă suma de bani la care are dreptul lunar personalul plătit din fonduri publice, corespunzător funcției, gradului/treptei profesionale, gradației, vechimii în specialitate, astfel cum este stabilită în anexele nr. I-IX;

- „*salariu lunar*” care cuprinde salariul de bază ori, după caz, indemnizația lunară sau indemnizația de încadrare, compensațiile, indemnizațiile, sporurile, adaosurile, primele, premiile, precum și celelalte elemente ale sistemului de salarizare corespunzătoare fiecărei categorii de personal din sectorul bugetar;

- „*venit salarial*” care cuprinde salariile de bază, soldele de funcție/salariile de funcție, soldele de grad/salariile gradului profesional deținut, gradațiile, soldele de comandă/salariile de comandă, indemnizațiile de încadrare, indemnizațiile lunare și, după caz, compensațiile, indemnizațiile, sporurile, majorările, adaosurile, primele și premiile, precum și alte drepturi în bani și/sau în natură, corespunzătoare fiecărei categorii de personal din sectorul bugetar.

În aceste condiții, ar fi fost necesar a se clarifica ce noțiune prevăzută în Legea-cadru nr. 153/2017 a fost vizată prin sintagma analizată.

În altă ordine de idei, semnalăm că textul de la art. 1 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 8/2009 prevede în final acordarea **anuală** a voucherelor de vacanță în cuantum de 1.600 de lei personalului ale cărui **salarii lunare nete** sunt de până la 8.000 de lei, fără a se preciza dacă salariul lunar vizat corespunde unei anumite luni din anul de acordare, deoarece cuantumurile nete ale salariilor lunare pot varia în decursul aceluiași an calendaristic din diferite motive, precum: promovarea, reducerea salariului de bază ca sancțiune disciplinară, acordarea de concedii medicale (indemnizația de asigurări sociale de sănătate corespunzătoare concediului medical nefiind inclusă în salariul lunar, ci în venitul lunar), concedii fără plată și altele.




9. La art. IV, pentru rigoarea redactării, partea dispozitivă se va reformula astfel:

„Art. IV. - **La articolul XXVI** din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 115/2023 privind unele măsuri fiscal-bugetare în domeniul cheltuielilor publice, pentru consolidare fiscală, combaterea evaziunii fiscale, pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru prorogarea unor termene, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1139 din 15 decembrie 2023, cu modificările și completările ulterioare, **alineatul (4) se modifică** și va avea următorul cuprins:”.

În textul prevăzut pentru **art. XXVI alin. (4)**, pentru precizia normei, având în vedere că bugetul de stat pe anul 2024 a fost adoptat prin Legea nr. 421/2023, apreciem că sintagma „aprobată într-o poziție distinctă într-o anexă la Legea bugetului de stat pe anul 2024” ar trebui înlocuită cu menționarea în mod expres a poziției și a anexei din respectiva lege, în cadrul căreia este prevăzută suma de bani la care se face referire.

10. Referitor la **art. V**, având în vedere că normele prevăzute în acest articol au caracter de sine stătător, apreciem că acestea ar fi trebuit să facă obiectul unui act normativ distinct.

Totodată, semnalăm că din analiza textului propus, rezultă că Ministerul Afacerilor Externe trebuie menționat la rubrica inițiatorilor din Nota de fundamentare, și nu a instituțiilor avizatoare.


PREȘEDINTE

Florin IORDACHE


București
Nr. 183/23.02.2024