

Expunere de motive

Potrivit dispozițiilor art. 73 alin. (1) lit. j din Constituția României, legiuitorul are obligativitatea stabilirii statutului funcționarilor publici, dată fiind importanța acestei categorii sociale în realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală, administrația publică locală și autoritățile administrative autonome.

Legea nr.188/1999 privind statutul funcționarilor publici a fost adoptată în condițiile art. 113 din Constituția României, în urma angajării, în ședința comună din 29 noiembrie 1999 a răspunderii Guvernului în fața Camerei Deputaților și a Senatului.

Prin angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege privind statutul funcționarilor publici nu a mai urmat procedura legislativă prevăzută în regulamentele celor două Camere, acesta fiind supus unei dezbateri strict politice la nivelul anului 1999, având drept consecința menținerea în continuare sau demiterea Guvernului în funcțiune la nivelul anului 1999

Angajarea răspunderii Guvernului în funcțiune la nivelul anului 1999 asupra proiectului de lege privind statutul funcționarilor publici a reprezentat o soluție extremă, la care a recurs Guvernul de la acea dată.

În consecință, adoptarea Legii nr.188/1999, pe această cale, a reprezentat o măsură de ocolire a regulilor procedurii legislative asupra unei legi organice complexă, fiind discutabil în ce măsură poate face obiectul asumării răspunderii Guvernului această lege, care prin efectele sale a depășit limitele previziunii parlamentare.

Curtea Constituțională a României – confruntată cu destul de multe sesizări având ca obiect procedura de adoptare a legilor prin angajarea răspunderii Guvernului – a stabilit, prin jurisprudența sa, un set de condiții (care s-au cristalizat în timp și au fost reținute ca fiind necesar a fi întrunite și respectate pentru a se putea considera justificată încercarea adoptării unor legi prin angajarea răspunderii Guvernului) formulate astfel:

- existența unei urgențe în adoptarea măsurilor conținute în proiectul de lege asupra căruia Guvernul își angajează răspunderea; - necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate; - domeniul reglementat să prezinte o deosebită importanță; - legea adoptată prin angajarea răspunderii Guvernului să fie de imediată aplicare.

Dacă în forma inițială a Legii nr.188/1999 legiuitorul prin art. 1 din lege a înțeles să reglementeze organizarea funcției publice și Statutul funcționarilor publici, în mod inexplicabil în versiunea Legii nr.188/1999 în vigoare la nivelul anului 2016, potrivit art. 1 din lege, optica legiuitorului se schimbă și se reglementează doar regimul general al raporturilor juridice dintre funcționarii publici și stat sau administrația publică locală, autoritățile administrative autonome ori

autoritățile și instituțiile publice ale administrației publice centrale și locale, denumite în continuare raporturi de serviciu.

Condiția aplicabilității imediate a prevederilor Legii nr.188/1999 este discutabilă, deoarece realitatea demonstrează că unele drepturi salariale reglementate prin art. 29 în versiunea inițială a legii și până în anul 2003 nu au fost stabilite și plătite în baza unor legi de salarizare pentru funcționarii publici cu valoare de lege organică.

Mai mult, prin art. 13 din TITLUL III al Legii nr.161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, lege aprobată tot prin procedura asumării răspunderii guvernului, s-a stabilit dreptul funcționarilor publici la un salariu compus din: salariul de bază, sporul pentru vechime în muncă, suplimentul postului, suplimentul gradului. Aceeași lege a stabilit și faptul că salarizarea funcționarilor publici se face în conformitate cu prevederile legii privind stabilirea sistemului unitar de salarizare pentru funcționarii publici

Din practica anilor 2003-2009 reiese că suplimentul postului și suplimentul gradului nu au fost stabilite și acordate funcționarilor publici, măsurile de salarizare din Legea nr.161/2003 care aveau drept scop prevenirea corupției și crearea unui sistem de salarizare unitare al funcționarilor publici nefiind puse în aplicare.

În anul 2009, a fost aprobată Legea nr.330/2009, desigur tot în temeiul prevederilor art. 114 alin. (3) din Constituția României, republicată, respectiv în urma angajării răspunderii Guvernului în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședința comună din data de 15 septembrie 2009.

De asemenea, practica angajării răspunderii a continuat și în 2010, Legea nr.284/2010 a fost adoptată în temeiul prevederilor art. 114 alin. (3) din Constituția României, republicată, în urma angajării răspunderii Guvernului în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședința comună din 14 decembrie 2010.

Cu toate că atât Legea nr.330/2009, cât și Legea nr.284/2010 nu se încadrează în categoria legilor organice reglementate de Constituția României, ambele legi au avut impact negativ asupra drepturilor de natură salarială a funcționarilor publici.

În primul rând, prin dispozițiile art.49 din Legea nr.330/2009 s-au abrogat prevederile legale care confereau funcționarilor dreptul la suplimentul postului și suplimentul treptei.

De menționat este faptul că tot prin Legea nr.161/2003 s-a stabilit și obligația Agenției Naționale a Funcționarilor Publici de a participa la negocierile dintre organizațiile sindicale reprezentative ale funcționarilor publici și Ministerul Administrației Publice, obligație menținută și în prezent față de succesorii acestui minister.

Această prevedere legală în vigoare și în anul 2016 are scopul de a exista o negociere efectivă a Statului și funcționarilor publici privitoare la stabilirea drepturilor salariale ale funcționarilor publici, însă administrația publică centrală nu a încheiat nici până în prezent un acord sau un contract colectiv care să aibă efecte față de toți funcționarii publici.

În paralel, legislația a recunoscut dreptul funcționarilor la asocierea în sindicate , precum și dreptul la negociere.

În acest context, în perioada 2004-2010, autoritățile publice locale și județene au încheiat acorduri/contracte colective de muncă, acte juridice care nu au fost anulate de către instanțele judecătorești și care au prevăzut o serie de sporuri salariale.

În această perioadă nu a existat o lege unitară de salarizare pentru funcționarii publici, care să interzică negocierea și acordarea de sporuri pentru funcționarii publici.

Aceste sporuri , începând cu anul 2010 au fost introduse în salariile de bază odată cu aplicarea dispozițiilor Legii nr.330/2009, dat fiind faptul că dispozițiile legii obligau menținerea începând cu anul 2010 a cuantumului salariilor aflate în plată în luna decembrie 2010, ori aceste sporuri au fost plătite în luna decembrie 2009 și prin urmare erau drepturi câștigate prin efectul legii, ordonatorii principali de credite neavând dreptul de a diminua salariile funcționarilor în luna ianuarie 2010 față de luna decembrie 2009.

Începând cu intrarea în vigoare a Legii nr.330/2009 și până în prezent, Curtea de Conturi a României, prin structurile sale județene, a constatat că aceste sporuri plătite legal în luna decembrie 2009 au fost acordate nelegal începând cu luna ianuarie 2010, pe considerentul că dispozițiile O.U.G nr. 1/2010 interziceau acordarea de drepturi salariale în baza unor acorduri/contracte colective de muncă sau acte administrative, însă nu a avut în vedere faptul că dispozițiile acestui act normativ nu retroactivează la nivelul lunii decembrie 2009 și că actele în baza cărora au fost acordate nu au fost anulate de către instanțele judecătorești, deci nu puteau fi cenzurate sub aspectul legalității și lipsite de efecte juridice.

Aceste constatări ale organelor Curții de conturi au avut efecte devastatoare pentru tot sectorul bugetar, legiuitorul fiind nevoit să aprobe măsuri de exonerare de la plată în anul 2012, sens în care s-a emis Legea nr.84/2012 privind unele măsuri referitoare la veniturile de natură salarială ale personalului plătit din fonduri publice.

Datorită inexistenței unei **legi unitare de salarizare pentru funcționarii publici, aplicabilă sub aspectul plății efective a salariilor**, ci doar a unor acte normative tranzitorii, ordonatorii principali de credite nu au avut competența legală și nici dreptul de a aplica retroactiv legile anuale de salarizare prin diminuarea drepturilor aflate în plată la nivelul lunii decembrie 2009, sens în care situația menținerii în plată a salariului aflat în plată la nivelul lunii decembrie 2009 a continuat prin efectul legilor anuale prevăzute prin dispozițiile art. 7 din Legea nr.284/2010.

Având în vedere faptul că, cuantumul sumelor nerestituite reprezintă în baza prevederilor Legii nr.84/2012 privind unele măsuri referitoare la veniturile de natură salarială ale personalului plătit din fonduri publice un nivel legal acordat și plătit în lunile decembrie a anilor 2012 și 2013, aceste nivele ale sumelor încasate de către salariați s-au menținut în mod legal în plată și pentru anul 2014, 2015, 2016.

În cauza de față intervine o exonerare stabilită temporal și continuu prin concursul a două

legi cu forță juridică superioară.

Cu toate acestea, din nou Curtea de Conturi a României a constatat că aceleași sporuri plătite legal în luna decembrie 2009 au fost acordate nelegal începând cu luna ianuarie 2013, 2014, 2015, 2016, pe același considerent, respectiv că dispozițiile O.U.G nr. 1/2010 îterziceau acordarea de drepturi salariale în baza unor acorduri/contracte colective de muncă sau acte administrative.

Prin Legea nr.30 din 16 martie 2012 s-a aprobat respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/2010 privind unele măsuri de reîncadrare în funcții a unor categorii de personal din sectorul bugetar și stabilirea salariilor acestora, precum și alte măsuri în domeniul bugetar. Cu ocazia adoptării acestei legi, Parlamentul, raportat la prevederile art. 115 alin. 8 din Constituția României, nu a adoptat prevederi legale prin care să reglementeze măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței mai sus menționată.

Este evident faptul că, întrucât prin Legea nr.30/2012 a fost respinsă O.U.G. nr.1/2010, acest din urmă act normativ nu a produs niciodată efecte juridice, iar respingerea unei ordonanțe semnifică nerecunoașterea existenței acesteia.

Din această perspectivă, orice constatări privind aplicarea în anii 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 a prevederilor O.U.G. nr.1/2010, deci după data respingerii acesteia, precum și incidența existenței efectelor juridice ale acestei ordonanțe, sunt simple speculații, care exced cadrului constituțional legal.

Drept urmare, în anul 2014 legiuitorul a mai emis Legea nr. 124/2014 privind unele măsuri referitoare la veniturile de natură salarială ale personalului plătit din fonduri publice prin care a dispus din nou exonerarea de la plată pentru sumele reprezentând venituri de natură salarială, pe care personalul din sectorul bugetar trebuie să le restituie drept consecință a constatării de către Curtea de Conturi sau alte instituții cu atribuții de control a unor prejudicii.

În consecință, Legea nr.84/2012 exonerează de la plată prejudiciile constând în venituri de natură salarială care au fost stabilite până la intrarea în vigoare a Legii-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, cu modificările ulterioare, **iar Legea nr.124/2014 exonerează de la plată drepturile salariale stabilite cu titlu de prejudiciu anterior și după intrarea în vigoare a prevederilor Legii cadru nr.284/2010.**

Relevant în aplicarea celor două legi este continuitatea exonerării pe toată perioada în care drepturile salariale sunt stabilite în cele două legi cadru de salarizare, chiar în condițiile în care aceste venituri au fost și sunt doar menținute în plată prin norme legale ulterioare, respectiv Ordonanțe de urgență.

Recent, Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat prin Decizia nr.17/2106 faptul că, în interpretarea prevederilor art. 1, 21, 26 și 64 din Legea nr. 94/1992, o decizie a Curții de Conturi prin care s-a stabilit că anumite drepturi salariale prevăzute în contractul colectiv de muncă au fost acordate nelegal, raportat la prevederile legale privind salarizarea în instituțiile publice, nu lipsește de efecte clauzele contractului colectiv de muncă prin care acele drepturi au fost stabilite și a căror nulitate nu a fost constatată de către instanțele judecătorești, în condițiile legii.

De asemenea, Înalta Curte de Casație și Justiție a mai statuat prin Decizia nr.33/2016 că personalul prevăzut la art. 1 din Legea nr.124/2014 este exonerat de la obligația restituirii sumelor reprezentând venituri de natură salarială încasate doar până la data intrării în vigoare a legii, respectiv 27

septembrie 2014.

În contextul celor două hotărâri judecătorești se ivește o problemă privind aplicarea exonerării sumelor încasate, aceasta fiind limitată la momentul datei de 27 septembrie 2014, chiar dacă acele drepturi salariale au fost stabilite prin acorduri/contracte sau acte administrative anterior intrării în vigoare a Legii nr.124/2014 și care legal nu pot fi cenzurate de Curtea de Conturi, deoarece nu au fost anulate de către instanțele judecătorești, deci neputând fi lipsite de efectele juridice pe care l-au produs.

În consecință, se impune de urgență o nouă reglementare în ceea ce privește și veniturile de natură salarială încasate după data de 27 septembrie 2014, pe care personalul prevăzut la art.1 din Legea nr.124/2014 trebuie să le restituie drept consecință a constatării de către Curtea de Conturi sau alte instituții cu atribuții de control a unor prejudicii.

Față de toate argumentele menționate, am elaborat prezenta propunere legislativă privind unele măsuri tranzitorii referitoare la veniturile de natură salarială ale personalului plătit din fonduri publice, pe care, în conformitate cu prevederile art. 74 și 75 din Constituție, republicată, o supunem Parlamentului spre dezbateră și aprobare.

Inițiatori,

Klárík László-Attila, senator UDMR
Verestóy Attila, senator UDMR

