



72/11.03.2020

**R O M Â N I A**  
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**CABINETUL PREȘEDINTELUI**

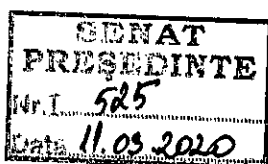
---

*Palatul Parlamentului*  
*Calea 13 Septembrie nr. 2, Intrarea B1, Sectorul 5, 76112 București 40, România*  
*Telefon: (+40-21) 313-2531      Fax: (+40-21) 312-5480*  
*Internet : <http://www.ccr.ro>      E-mail: [pres@ccr.ro](mailto:pres@ccr.ro)*

---

**Dosar nr.12 A/2020**

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ**  
**NR. 1697 / 11 MAR 2020**



Către

**PREȘEDINTELE SENATULUI**

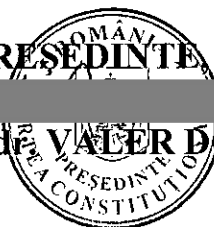
L78/2019

Vă comunicăm, alăturat, în copie, Decizia nr.58 din data de 12 februarie 2020, prin care Curtea Constituțională a admis obiecția de neconstituționalitate formulată de Guvernul României și a constatat că Legea pentru completarea articolului 38 alineatul (3) din Legea-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice este neconstituțională, în ansamblu său.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

**PREȘEDINTE**

Prof. univ. dr. **VALER DORNEANU**



**ROMÂNIA**  
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

**Dosarul nr.12A/2020**

**DECIZIA nr.58**  
**din 12 februarie 2020**

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru  
completarea articolului 38 alineatul (3) din Legea-cadru nr. 153/2017 privind  
salarizarea personalului plătit din fonduri publice**

<b>Valer Dorneanu</b>	<b>- președinte</b>
<b>Cristian Deliorga</b>	<b>- judecător</b>
<b>Marian Enache</b>	<b>- judecător</b>
<b>Daniel Marius Morar</b>	<b>- judecător</b>
<b>Mona-Maria Pivniceru</b>	<b>- judecător</b>
<b>Gheorghe Stan</b>	<b>- judecător</b>
<b>Livia-Doina Stanciu</b>	<b>- judecător</b>
<b>Elena-Simina Tănăsescu</b>	<b>- judecător</b>
<b>Varga Attila</b>	<b>- judecător</b>
<b>Mihaela Senia Costinescu</b>	<b>- magistrat-asistent-șef</b>

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru completarea articolului 38 alineatul (3) din Legea-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, obiecție formulată de Guvernul României, în temeiul art.146 lit.a) din Constituție și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

2. Cu Adresa nr.5144 din 7 ianuarie 2020, prim-ministrul României a trimis Curții Constituționale sesizarea formulată, care a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.27 din 7 ianuarie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.12A/2020.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, autorul formulează *critici de neconstituționalitate extrinsecă*, susținând că, prin modul în care a fost adoptată, legea supusă analizei de constituționalitate încalcă prevederile constituționale ale art.61 alin.(2), art.75 alin.(1), art.111 alin.(1) și ale art.138 alin.(5).

4. În ceea ce privește critica de neconstituționalitate raportată la prevederile art.61 alin.(1) și ale art.75 alin.(1) din Legea fundamentală, Guvernul arată că adoptarea Legii pentru completarea articolului 38 alineatul (3) din Legea-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 20 martie 2019, 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 3 amendamente, iar atât din punct de vedere formal, cât și din punct de vedere al conținutului, textul adoptat de Camera Deputaților se îndepărtează de voința inițiatorilor, aceste amendamente nefiind avute în vedere nici de Senat, care a respins propunerea legislativă. Amendamentele admise reprezintă modificări majore ale conținutului formei inițiale a propunerii legislative.

5. Guvernul arată că, potrivit formei inițiatorului, legea prevedea că „*La articolul 38 alineatul (3), după litera d<sup>1</sup>) se introduce o nouă literă, litera d<sup>2</sup>), cu următorul cuprins: d<sup>2</sup>) prin excepție de la lit.a), începând cu drepturile salariale aferente lunii februarie 2019, cuantumul brut al salariilor de bază ale personalului din cadrul Inspectoratului de Stat pentru Controlul în Transport Rutier - I.S.C.T.R. se majorează cu 20%, cu respectarea prevederilor art.38 alin.(6).*”

6. Potrivit amendamentelor aduse de Camera Deputaților, art.38 din Legea-cadru nr.153/2017 se completează după cum urmează: *”După alineatul (4<sup>2</sup>) se introduc două noi alineate, alineatele (4<sup>3</sup>) și (4<sup>4</sup>), cu următorul cuprins: (4<sup>3</sup>) Prin excepție de la prevederile alin.(4), începând cu drepturile salariale aferente lunii ianuarie 2020, cuantumul brut al salariilor de bază de care beneficiază personalul din cadrul Inspectoratului de Stat pentru Controlul în Transportul Rutier - I.S.C.T.R. se majorează cu 20% față de nivelul acordat pentru luna decembrie 2019, cu respectarea prevederilor alin.(6).*

*(4<sup>a</sup>) Prin excepție de la prevederile alin.(4), începând cu drepturile salariale aferente lunii ianuarie 2020, cuantumul brut al salariilor de bază de care beneficiază personalul din cadrul Autorității Navale Române se majorează cu 20% față de nivelul acordat pentru luna decembrie 2019, cu respectarea prevederilor alin.(6) ”.*

7. Guvernul amintește că în jurisprudența Curții Constituționale s-a statuat că pentru a identifica situațiile 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, precizează 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, cu consecința deturnării 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.

8. Or, având în vedere criteriile stabilite în jurisprudența Curții Constituționale, Guvernul apreciază că legea supusă controlului, în forma trimisă spre promulgare, se îndepărtează de voința inițiatorului, iar, în același timp, modificările aduse legii în Camera decizională sunt majore, substanțiale. Totodată, configurația legii adoptate de cele două Camere ale Parlamentului este semnificativ diferită. În aceste condiții, Camera Deputaților, adoptând în calitate de Cameră decizională Legea pentru completarea articolului 38 alineatul (3) din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, a sustras dezbaterii și adoptării primei Camere sesizate modificări care vizau aspecte esențiale în structura și filosofia legii, ceea ce contravine dispozițiilor art.61 alin.(2) și ale art.75 alin.(1) din Constituție.

9. 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, cuantumul brut al salariilor pentru personalul Inspectoratului de Stat pentru Controlul în Transportul Rutier - I.S.C.T.R. și al Autorității Navale Române. Prin aceste reglementări se generează noi cheltuieli din fonduri publice necesare plății salariilor majorate prin prevederile legii criticate. Toate aceste prevederi dau naștere unor cheltuieli financiare care sunt de natură să majoreze cheltuielile bugetului de stat.

10. 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.

11. De asemenea, conform art. 15 alin.(3) 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 doua 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.”*

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

13. 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.

14. În ceea ce privește *critica de neconstituționalitate intrinsecă*, aceasta este raportată la prevederile art.16 alin.(1) din Constituție, Guvernul susținând că prin derogarea instituită de legea criticată se creează un privilegiu pentru personalul I.S.C.T.R. și pentru cel al Autorității Navale Române, contrar art.16 alin.(1) din Constituție. Acordarea unor majorări salariale punctuale determină o discriminare a altor instituții publice aflate la același nivel de subordonare, care beneficiază de aplicarea etapizată a legii, sistemul de salarizare prevăzut de legea-cadru fiind reglementat în baza principiului sustenabilității financiare, în sensul stabilirii nivelului de salarizare pentru personalul bugetar, astfel încât să se asigure respectarea plafoanelor cheltuielilor de personal ale bugetului general consolidat, stabilite în condițiile legii.

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

16. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis, cu Adresa nr.2/735 din 30 ianuarie 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.645 din 30 ianuarie 2020, punctul său de vedere cu privire la sesizarea de neconstituționalitate, prin care arată că aceasta este neîntemeiată.

17. Cu privire la *criticile de neconstituționalitate extrinsecă*, președintele Camerei Deputaților arată că nu poate fi reținută încălcarea prevederilor art. 61 alin. (2) și ale art. 75 alin. (1) din Constituție, întrucât, potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, spre exemplu, Decizia nr.62 din 13 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.373 din 2 mai 2018, în analiza respectării principiului bicameralismului „trebuie avut în vedere: (a) scopul inițial al legii, în sensul de voință politică a autorilor propunerii legislative sau de filosofie, de concepție originară a actului normativ; (b) dacă există deosebiri majore, substanțiale, de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului; (c) dacă există o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului”. Numai întrunirea cumulativă a acestor cerințe este de natură a afecta principiul constituțional care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând Camera decizională pe o poziție privilegiată, cu eliminarea, în fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ.

18. Prin urmare, lipsirea Camerei decizionale de competența de a modifica sau completa proiectul de lege adoptat de Camera de reflecție, deci de a contribui activ la procesul de elaborare a legilor, ar echivala cu limitarea rolului său constituțional și cu acordarea unui rol preponderent Camerei de reflecție în raport cu cea decizională, aceasta din urmă putându-și exprima, prin vot, doar poziția cu privire la proiectul de lege adoptat de Camera de reflecție, ceea ce este de neconceput.

19. Cu privire la încălcarea prevederilor art.111 și ale art.138 alin.(5) din Constituție, președintele Camerei Deputaților apreciază că nici această critică nu poate fi reținută, întrucât, astfel cum se poate observa, textul la care fac 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, 11 decembrie 2019, bugetul era în dezbaterea Guvernului. Or, bugetul construit 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/ordonanțe 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.

20. Cu privire la *critica de neconstituționalitate intrinsecă*, președintele Camerei Deputaților arată că principiul egalității în drepturi, reglementat de art.16 din Constituție, se referă la o egalitate juridică formală, și nu la o egalitate de condiții. Cu toate acestea, egalitatea în fața legii și a autorităților publice nu poate implica ideea de uniformizare, în sensul de a aplica tuturor cetățenilor același regim juridic, indiferent de situația naturală sau socioprofesională a acestora. Principiul egalității presupune ca la situații egale să se aplice un tratament juridic egal. În același timp, presupune și dreptul la diferențiere în tratament juridic, dacă situațiile în care se află cetățenii sunt diferite. Altfel spus, situațiilor egale le corespunde un tratament juridic egal, iar situațiilor diferite, un tratament juridic diferit.

21. În doctrină se admite existența unei discriminări pozitive, reglementată chiar de unele texte constituționale, care impun unele măsuri de protecție socială.



Nivelul de salarizare din cadrul instituțiilor pentru care se propune majorarea salarială este un factor care contribuie la lipsa de personal, iar acest fapt trebuie remediat. De asemenea, este necesară o salarizare mai bună și pentru a atrage personal specializat în cadrul instituțiilor respective. ”Modificările prevăzute au în vedere exact 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”. În consecință, președintele Camerei Deputaților susține respingerea criticilor raportate la art.16 din Constituție ca neîntemeiate.

22. **Avocatul Poporului** a transmis punctul său de vedere prin Adresa nr.211 din 22 ianuarie 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.434 din 23 ianuarie 2020, apreciind că motivele de neconstituționalitate invocate de Guvern nu pot fi reținute. Cu privire la criticile referitoare la încălcarea prevederilor art.61 alin.(2) și ale art.75 alin.(1) din Constituție, respectiv a principiului bicameralismului, invocând jurisprudența Curții Constituționale (Decizia nr.1029 din 8 octombrie 2008, nr.472 din 22 aprilie 2008, nr. 413 din 14 aprilie 2010, nr. 1533 din 28 noiembrie 2011, nr.1 din 11 ianuarie 2012), apreciază că, din analiza comparată a documentelor privind inițierea și desfășurarea procesului legislativ în cauză, respectiv a proiectului de lege depus pentru dezbatere și aprobare, forma propusă și respinsă de Senat, ca primă Cameră sesizată, este asemănătoare cu forma inițiatorului și, respectiv, cu cea depusă la Camera Deputaților și aprobată ulterior de aceasta. Urmând procedura parlamentară, proiectul de lege a fost adoptat de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, la data de 11 decembrie 2019. În forma adoptată de Camera Deputaților, articolul unic prevede că se aprobă completarea art.38 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, cu o serie de modificări și completări, acestea referindu-se, în esență, la majorarea cu 20% a cuantumului brut al salariilor de bază ale personalului

din cadrul I.S.C.T.R., cu respectarea prevederilor art. 38 alin. (6) din Legea-cadru nr. 153/2017. Deși există diferențe între formele analizate de Senat și, respectiv, de Camera Deputaților, nu se poate afirma că ar exista deosebiri majore de conținut juridic între acestea și nici o configurație semnificativ diferită între forma respinsă de Senat și cea adoptată de Camera Deputaților. Astfel, nu se poate susține că ar exista o configurație semnificativ diferită între forma legii criticate analizată și respinsă de Senat și forma adoptată de Camera Deputaților.

23. În plus, obiectul de reglementare al inițiativei legislative supuse dezbaterii în Senat, în calitate de primă Cameră sesizată (în acest caz propunerea de lege a fost respinsă de către Senat), este același cu cel al legii adoptate de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, iar în dezbaterăa unei inițiative legislative Camerele au un drept propriu de decizie, pe care Curtea Constituțională, în jurisprudența sa, l-a limitat la obligativitatea de a dezbater în ambele Camere aceleași texte (aceleași conținut și aceeași formă ale inițiativei legislative), și nu de a adopta soluții identice (Decizia nr. 1093 din 15 octombrie 2008 și Decizia nr. 710 din 6 mai 2009).

24. În ceea ce privește competența de a dezbate și a adopta proiectele de legi și propunerile legislative, dispozițiile art.75 alin.(1) din Constituție stabilesc calitatea de primă Cameră sesizată, respectiv Cameră decizională, în funcție de materia de reglementare care face obiectul legiferării. Astfel, dispozițiile constituționale ale art.75 alin.(1) stabilesc criteriile în funcție de care fiecare Cameră își poate determina competența. Întrucât criteriile de partajare a competențelor celor două Camere, precum și modalitatea de soluționare a unor eventuale conflicte de competențe sunt expres prevăzute în Legea fundamentală, fiecare Cameră a Parlamentului este obligată să aplice întocmai dispozițiile art.75 din Constituție.

25. Referitor la susținerile privind încălcarea art.138 alin.(5) coroborat cu art.111 alin.(1) din Constituție, în sensul că legea generează noi cheltuieli din fonduri publice necesare plății salariilor majorate prin prevederile actului normativ criticat,

fără să se precizeze impactul bugetar și, respectiv, sursele din care să se asigure acoperirea acestor cheltuieli, Avocatul Poporului face trimitere la jurisprudența instanței de contencios constituțional (Decizia nr. 47 din 15 septembrie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 233 din 28 septembrie 1993, Decizia nr. 36 din 2 aprilie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 75 din 11 aprilie 1996, Decizia nr. 515 din 24 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.195 din 14 decembrie 2004, Decizia nr.1.056 din 14 noiembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 802 din 23 noiembrie 2007, Decizia nr. 320 din 19 iunie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 411 din 8 iulie 2013, sau Decizia nr. 105 din 27 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 371 din 20 mai 2014). Raportând considerente din jurisprudență la cauza de față, rezultă că majorarea salariilor grevează următoarele exerciții bugetare, însă numai cu respectarea prevederilor art.38 alin.(6) din Legea-cadru nr.153/2017, modificată, fondurile necesare plății salariilor majorate urmând să fie garantate cu ocazia elaborării proiectului bugetului de stat pentru anul 2020. Or, referitor la aceste aspecte, Curtea Constituțională a apreciat că nu are competența de a se pronunța cu privire la caracterul suficient al resurselor financiare, pentru că aceasta este o problemă exclusiv de oportunitate, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern. Dacă Guvernul nu are resurse financiare suficiente, poate să propună modificările necesare pentru asigurarea lor, în virtutea dreptului său de inițiativă legislativă (a se vedea Deciziile nr. 77 din 30 ianuarie 2019, nr. 22 din 20 ianuarie 2016, nr. 64 din 16 noiembrie 1993 și nr. 47 din 15 septembrie 1993).

26. În ceea ce privește încălcarea prevederilor art.16 alin.(1) din Constituție, Avocatul Poporului arată că, din analiza expunerii de motive a actului normativ criticat, rezultă că s-a impus modificarea legislației în vigoare astfel încât personalul I.S.C.T.R. să beneficieze de drepturi salariale motivante la un nivel asemănător celui de care beneficiază personalul din instituții similare. În acest sens, art.6 lit.f) din

Legea-cadru nr.153/2017 instituie principiul ierarhizării sistemului de salarizare, atât pe verticală, cât și pe orizontală, în cadrul aceluiași domeniu, în funcție de complexitatea și importanța activității desfășurate, în timp ce art.6 lit.h) din aceeași lege consacră principiul sustenabilității financiare, în sensul stabilirii nivelului de salarizare pentru personalul bugetar, astfel încât să se asigure respectarea plafoanelor cheltuielilor de personal ale bugetului general consolidat. De asemenea, art.8 din Legea-cadru nr.153/2017 stabilește criteriile generale pe baza cărora are loc ierarhizarea posturilor în vederea stabilirii salariilor de bază, atât între domeniile de activitate, cât și în cadrul aceluiași domeniu. În acest context, apreciază că aceste aspecte țin de opțiunea legiuitorului, manifestată în marja sa de apreciere, permisă de dispozițiile art.16 din Constituție privind egalitatea în drepturi. Ca atare, stabilirea principiilor și a condițiilor concrete de acordare a drepturilor salariale personalului plătit din fonduri publice intră în atribuțiile exclusive ale legiuitorului (Decizia nr.428 din 4 iulie 2019). Astfel, prin Decizia nr. 108 din 14 februarie 2006 și, respectiv, prin Decizia nr. 408 din 13 iunie 2017, Curtea Constituțională a statuat că este dreptul și obligația autorității legiuitoare să elaboreze măsuri de politică legislativă în domeniul salarizării personalului plătit din fonduri publice, în concordanță cu condițiile economice și sociale existente la un moment dat. În acest sens este și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, potrivit căreia statele se bucură de o largă marjă de apreciere pentru a determina oportunitatea și intensitatea politicilor lor în domeniul sumelor care urmează a fi plătite angajaților lor din bugetul de stat, și anume Hotărârea din 8 noiembrie 2005, pronunțată în *Cauza Kechko împotriva Ucrainei*, par.23, Hotărârea din 8 decembrie 2009, pronunțată în *Cauza Wieczorek împotriva Poloniei*, par.59, și Hotărârea din 2 februarie 2010, pronunțată în *Cauza Aizpurua Ortiz împotriva Spaniei*, par.57.

27. Prin urmare, referitor la critica de neconstituționalitate vizând instituirea unei discriminări, Avocatul Poporului apreciază că este dreptul exclusiv al legiuitorului să facă diferențierea corespunzătoare la stabilirea drepturilor salariale.

Atribuțiile, competențele, sarcinile specifice, responsabilitățile și importanța activității desfășurate sunt diferite chiar și pentru personalul care este încadrat pe funcții similare la diferite autorități sau instituții publice.

28. De altfel, art. 16 din Constituție vizează egalitatea în drepturi între cetățeni în ceea ce privește recunoașterea în favoarea acestora a unor drepturi și libertăți fundamentale, nu și identitatea de tratament juridic asupra aplicării unor măsuri, indiferent de natura lor. În felul acesta se justifică nu numai admisibilitatea unui regim juridic diferit față de anumite categorii de persoane, dar și necesitatea lui (a se vedea, spre exemplu, Deciziile nr. 428 din 4 iulie 2019 și nr. 53 din 19 februarie 2002). O asemenea reglementare permite, așadar, în raport cu criteriile obiective, realizarea unor diferențieri în stabilirea salariului de bază/salariului lunar al personalului bugetar, fără ca aceasta să fie contrară dispozițiilor constituționale privind egalitatea în drepturi.

29. Faptul că, în privința stabilirii salariilor lunare și a acordării de creșteri salariale, legiuitorul a instituit reguli diferite aplicabile diferitelor categorii de personal bugetar nu înseamnă că a generat o discriminare, ci că a urmărit crearea unui sistem de salarizare pentru personalul plătit din fonduri publice, eliminând dezechilibrele și disfuncționalitățile existente în sistemul public de salarizare. Or, având în vedere jurisprudența Curții Constituționale în care s-a reținut că principiul egalității în drepturi nu înseamnă uniformitate, încălcarea principiului egalității și nediscriminării existând doar atunci când se aplică un tratament diferențiat unor cazuri egale, fără o motivare obiectivă și rezonabilă, sau dacă există o disproporție între scopul urmărit prin tratamentul inegal și mijloacele folosite (a se vedea, în acest sens, Deciziile nr.310 din 7 mai 2019, nr.20 din 24 ianuarie 2002 și nr.156 din 15 mai 2001), Avocatul Poporului apreciază că dispozițiile de lege criticate nu contravin prevederilor art.16 din Constituție.

30. **Președintele Senatului** nu a comunicat punctul său de vedere cu privire la obiecția de neconstituționalitate.

31. În temeiul art.76 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, au fost solicitate președintelui Senatului, respectiv președintelui Camerei Deputaților și președintelui Comisiei pentru muncă și protecție socială din Camera Deputaților informații cu privire la desfășurarea procedurii legislative referitoare la legea supusă controlului de constituționalitate, respectiv dacă în procedura legislativă a fost solicitată, în temeiul art.111 alin.(1) din Constituție, informarea din partea Guvernului și dovada acestei solicitări.

32. Prin Adresa nr.XXXV302 din 21 ianuarie 2020, înregistrată la Curte cu nr.398 din 21 ianuarie 2020, secretarul general al Senatului a comunicat că a fost solicitată informarea prevăzută de art.111 din Constituție. În dovedirea acestei afirmații, a atașat cele două adrese (nr.XXXV/6132 din 27 noiembrie 2018 și nr. XXXV/6133 din 27 noiembrie 2018), prin care Guvernului României (prin secretarul general, respectiv prin ministrul pentru relația cu Parlamentul) îi era comunicată, pentru a se pronunța cu privire la aplicarea art.111 din Constituție, printre altele, propunerea legislativă pentru completarea articolului 38 alineatul (3) din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice. Solicitarea informării este semnată de secretarul general al Camerei.

33. Prin Adresa nr.2/146CP din 22 ianuarie 2020, înregistrată la Curte cu nr.414 din 22 ianuarie 2020, secretarul general al Camerei Deputaților a comunicat că ”propunerea legislativă a fost dezbătută de Camera Deputaților în calitate de cameră decizională. În această etapă a procedurii legislative nu a mai fost necesară solicitarea punctului de vedere al Guvernului, întrucât Senatul, în calitate de primă Cameră sesizată, a solicitat punctul de vedere al Guvernului la data de 27 noiembrie 2018, așa cum rezultă din fișa propunerii.”

34. Prin Adresa nr.4c-9/24 din 28 ianuarie 2020, înregistrată la Curte cu nr.604 din 29 ianuarie 2020, președintele Comisiei pentru muncă și protecție socială din Camera Deputaților a comunicat Curții că (i) ”în cadrul dezbaterilor au fost formulate două amendamente, care au fost acceptate de membrii comisiei cu

majoritate de voturi” și că (ii) ”deși a fost solicitată, verbal, fișa financiară a măsurilor propuse, inițiatorii amendamentelor au precizat că nu există impact financiar pentru anul în curs întrucât cele două autorități sunt finanțate integral din venituri proprii”.

#### CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Camerei Deputaților și Avocatului Poporului, raportul judecătorului-raportor, dispozițiile Legii pentru completarea articolului 38 alineatul (3) din Legea-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, precum și prevederile Constituției, reține următoarele:

35. Obiectul criticilor de neconstituționalitate îl constituie dispozițiile Legii pentru completarea articolului 38 alineatul (3) din Legea-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, în ansamblul său. Articolul unic al legii are următorul conținut: *”După alineatul (4<sup>2</sup>) se introduc două noi alineate, alineatele (4<sup>3</sup>) și (4<sup>4</sup>), cu următorul cuprins:*

*„(4<sup>3</sup>) Prin excepție de la prevederile alin.(4), începând cu drepturile salariale aferente lunii ianuarie 2020, cuantumul brut al salariilor de bază de care beneficiază personalul din cadrul Inspectoratului de Stat pentru Controlul în Transportul Rutier - I.S.C.T.R. se majorează cu 20% față de nivelul acordat pentru luna decembrie 2019, cu respectarea prevederilor alin.(6).*

*(4<sup>4</sup>) Prin excepție de la prevederile alin.(4), începând cu drepturile salariale aferente lunii ianuarie 2020, cuantumul brut al salariilor de bază de care beneficiază personalul din cadrul Autorității Navale Române se majorează cu 20% față de nivelul acordat pentru luna decembrie 2019, cu respectarea prevederilor alin.(6)”.*

36. Autorul sesizării susține că dispozițiile criticate contravin prevederilor constituționale ale art. 16 alin. (1), art. 61 alin. (2), art. 75 alin. (1), art. 111 alin. (1), și ale art. 138 alin. (5) din Constituție.

37. 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).

38. 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.

39. 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, se constată că Legea pentru completarea articolului 38 alineatul (3) din Legea-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 11 decembrie 2019, a fost depusă,



în data de 16 decembrie 2019, la secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii și apoi trimisă spre promulgare, în data de 21 decembrie 2019. Prezenta sesizare a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 7 ianuarie 2019. 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.

40. 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.

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

42. Din analiza procesului legislativ, rezultă că, la data de 21 noiembrie 2018, un număr de 9 deputați au inițiat o propunere legislativă pentru completarea articolului 38 alineatul (3) din Legea-cadru nr.153 din 28 iunie 2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice. În expunerea de motive întocmită s-a arătat că majorarea salariilor personalului I.S.C.T.R. este impusă de faptul că ”I.S.C.T.R. are un rol important în domeniul transporturilor rutiere”, ”în prezent, salariile angajaților nu sunt motivante, comparativ cu importanța și complexitatea activității desfășurate, precum și cu riscurile la care se expun”, iar ”salariile personalului cu atribuții de inspecție și control din cadrul I.S.C.T.R. sunt de cele mai

multe ori mai mici decât salariile personalului din domeniul transporturilor rutiere și ale personalului angajat în autorități similare I.S.C.T.R.”.

43. Propunerea legislativă a fost depusă la Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, care, în data de 20 martie 2019, a respins legea, în forma redactată de inițiatori. Anterior, prin Avizul nr.1235 din 27 decembrie 2018, *Consiliul Legislativ a avizat favorabil propunerea legislativă, însă la pct.3 din aviz precizează că* ”întrucât propunerea legislativă are implicații asupra bugetului de stat este obligatorie solicitarea unei informări din partea Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art.111 alin.(1) din Constituție”, fiind incidente prevederile art.15 alin.(1) din Legea nr.500/2002 referitoare la obligativitatea întocmirii unei fișe financiare, iar la pct.5 din aviz se arată că din expunerea de motive lipsesc ”informațiile cu privire la impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (5 ani)”, contrar art.31 alin.(1) din Legea nr.24/2000.

44. După respingerea de către Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, la data de 25 martie 2019, propunerea legislativă a fost înregistrată la Camera decizională, Camera Deputaților, fiind trimisă pentru raport la Comisia pentru muncă și protecție socială. Propunerea legislativă a fost înscrisă pe ordinea de zi a plenului Camerei Deputaților în data de 14 octombrie 2019 și a fost dezbătută și adoptată în data de 15 octombrie 2019, cu amendamentele propuse prin raportul comisiei de fond. Legea finală prevede, pe lângă majorarea salariului personalului din cadrul I.S.C.T.R., și majorarea salariului personalului din cadrul Autorității Navale Române.

45. Din derularea procedurii legislative rezultă că în Camera decizională, după parcurgerea procedurii de avizare și informarea referitoare la propunerea legislativă, prin intermediul unor amendamente propuse de membrii Comisiei pentru muncă și protecție socială, sesizate în fond, și însușite de plenul Camerei Deputaților cu ocazia dezbaterii propunerii legislative, au fost introduse dispoziții noi privind o nouă categorie profesională care urmează a beneficia de măririle salariale.

46. Examinând criticile de neconstituționalitate extrinsecă formulate prin raportare la dispozițiile constituționale cuprinse în **art.111 alin.(1)**, Curtea constată că, potrivit dispozițiilor art.111 alin.(1) teza a doua din Constituție, *”în cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie”*. Astfel, în conformitate cu dispozițiile art.111 alin.(1) prima teză din Constituție, *”Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora”*. Textul constituțional 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. Din aceste dispoziții rezultă că legiuitorul constituant a dorit să consacre garanția constituțională a colaborării dintre Parlament și Guvern în procesul de legiferare, instituind obligații reciproce în sarcina celor două autorități publice (a se vedea Decizia nr. 515 din 24 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.195 din 14 decembrie 2004). Curtea a mai reținut că în cadrul raporturilor constituționale dintre Parlament și Guvern este obligatorie solicitarea unei informări atunci când inițiativa legislativă afectează prevederile bugetului de stat. Această obligație a Parlamentului este în consonanță cu dispozițiile constituționale ale art. 138 alin. (2) care prevăd că Guvernul are competența exclusivă de a elabora proiectul bugetului de stat și de a-l supune spre aprobare Parlamentului. În temeiul acestei competențe, Parlamentul nu poate prestabilă modificarea cheltuielilor bugetare fără să ceară Guvernului o informare în acest sens. Dat fiind caracterul imperativ al obligației de a cere informarea menționată, rezultă că nerespectarea acesteia are drept consecință

neconstituționalitatea legii adoptate (Decizia nr. 1.056 din 14 noiembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 802 din 23 noiembrie 2007).

47. Așa cum a precizat Curtea, prin Decizia nr. 629 din 9 octombrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 68 din 28 ianuarie 2019, 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 sunt, 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, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 992 din 23 noiembrie 2018, 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”.*

48. Raportând cele anterior menționate la datele din prezenta cauza, Curtea reține că inițiativa legislativă nu a fost însoțită de dovada solicitării informării Parlamentului de către Guvern, solicitare care ar fi trebuit să fie formulată de **președintele Senatului**, și nici de dovada că această informare a fost solicitată ulterior, pe parcursul derulării procedurii, de către **președintele comisiei sesizate în fond** (Comisia pentru muncă și protecție socială din cadrul Camerei Deputaților) în fața căreia au fost admise amendamente care impun modificarea prevederilor bugetului de stat.

49. În aceste condiții, pentru ca legea analizată să se coreleze cu prevederile bugetului de stat, Curtea constată că, în virtutea art.15 alin.(3) din Legea nr.500/2002, **(i)** Senatul, în calitate de primă Cameră sesizată, prin intermediul președintelui, avea obligația să solicite o informare din partea Guvernului, prin intermediul președintelui Camerei și, mai mult, **(ii)** întrucât în cursul dezbaterilor din cadrul comisiei sesizate în fond la Camera Deputaților au apărut amendamente care impuneau modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat, președintele acestei comisii avea obligația să solicite o nouă informare, reactualizată, din partea Guvernului.

50. Cu privire la primul aspect, Curtea constată că informarea din partea Guvernului a fost solicitată de Senat, prin intermediul *secretarului general al Camerei*, cu încălcarea prevederilor constituționale cuprinse în art.111 teza întâi care stabilesc expres că informațiile și documentele sunt cerute de Senat, prin intermediul *președintelui Camerei*. 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 alin.(1) teza a doua din Constituție (a se vedea în acest sens Decizia nr.331 din 21 mai 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.493 din 18 iunie 2019, par.46).

51. În ceea ce privește al doilea aspect, referitor la modificările operate pe parcursul procedurii legislative, sunt incidente considerentele Deciziei nr.764 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.104 din 7 februarie 2017, în care Curtea a statuat că ”introducerea unor dispoziții care privesc salarizarea personalului bugetar, practic, direct la dezbaterea finală a proiectului de lege, după adoptarea proiectului de lege în prima Cameră sesizată, după parcurgerea procedurii de avizare, fără o informare a Parlamentului de către Guvern, eludează cadrul constituțional stabilit pentru întocmirea bugetului public, sens în care Guvernul a invocat în sesizarea sa prevederile constituționale înscrise în art.111, referitoare la informarea Parlamentului, și în art. 138 alin. (5), potrivit cărora nicio cheltuială bugetară să nu fie aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”. Mai mult, Curtea a statuat că ”simpla participare, la lucrările comisiilor parlamentare care au introdus amendamentele devenite texte legale, a unor reprezentanți ai Ministerului Finanțelor Publice, nu este de natură să complinească cerințele constituționale menționate”.

52. Examinând criticile de neconstituționalitate extrinsecă formulate prin raportare la dispozițiile constituționale cuprinse în art.138 alin.(5), Curtea reține că, așa cum a statuat în mod constant în jurisprudența sa, obligativitatea indicării sursei de finanțare pentru aprobarea cheltuielilor bugetare, prevăzută de norma constituțională, constituie un aspect distinct de cel al lipsei fondurilor pentru susținerea finanțării din punct de vedere bugetar. Astfel, prin Decizia nr. 1.093 din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 711 din 20 octombrie 2008, Curtea Constituțională a reținut că stabilirea sursei de finanțare și insuficiența resurselor financiare din sursa astfel stabilită sunt două aspecte diferite: primul aspect este legat de imperativele art.138 alin.(5) din Constituție, iar al doilea

nu are caracter constituțional, fiind o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern. Art.138 alin.(5) din Constituție impune stabilirea concomitentă atât a alocației bugetare, ce are semnificația unei cheltuieli, cât și a sursei de finanțare, ce are semnificația venitului necesar pentru suportarea acesteia, spre a evita consecințele negative, pe plan economic și social, ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire (a se vedea Decizia nr. 36 din 2 aprilie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 75 din 11 aprilie 1996). Așadar, norma constituțională nu se referă la existența *in concreto* a unor resurse financiare suficiente la momentul adoptării legii, ci la faptul ca acea cheltuială să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar.

53. Prin Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2016, precitată, par.58, Curtea a reținut că, întrucât ”nu are competența să se pronunțe cu privire la caracterul suficient al resurselor financiare, rezultă că aceasta are doar competența de a verifica, prin raportare la art.138 alin.(5) din Constituție, dacă pentru realizarea cheltuielii bugetare a fost indicată sursa de finanțare”. Or, această verificare se poate realiza doar prin raportare la prevederile legale cuprinse în art. 15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice și în art. 15 alin. (1) lit. a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, care stabilesc obligația de întocmire a fișei financiare și care îi conferă acesteia un caracter complex, dat de efectele financiare asupra bugetului general consolidat. Aceasta trebuie să cuprindă, potrivit legii, schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani; estimări privind eşalonarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor; măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar.

54. În ceea ce privește incidența dispozițiilor care impun solicitarea fișei financiare, Curtea apreciază necesară lămurirea mai multor aspecte. Un prim aspect

vizează faptul 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 căreia *"În cazul propunerilor de introducere a unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii au obligația să prezinte: a) fișa financiară prevăzută la art. 15 din Legea nr. 500/2002 [...]"*, iar dacă acestea sunt rezultatul unor amendamente admise în cadrul procedurii legislative, prima Cameră sesizată sau Camera decizională, după caz, are obligația de a solicita fișa financiară (a se vedea în acest sens Decizia nr.764 din 18 decembrie 2014, precitată).

55. 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, respectiv art.138 alin.(5) din Constituție, 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 căreia îi incumbă 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, par.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.”

56. 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. b<sup>1</sup>) 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, par.60).

57. În fine, cu privire la efectele pe care le produce lipsa fișei financiare, Curtea a stabilit, de exemplu, prin Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 160 din 2 martie 2016, par.59, sau Decizia nr. 593 din 14 septembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 886 din 4 noiembrie 2016, par.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”.

58. Având în vedere toate aceste considerente, Curtea constată că, în ceea ce privește legea supusă prezentului control de constituționalitate, în procedura de legiferare nu a fost solicitată fișa financiară 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.

59. Curtea observă că argumentul potrivit căruia ”deși a fost solicitată, verbal, fișa financiară a măsurilor propuse, inițiatorii amendamentelor au precizat că nu există impact financiar pentru anul în curs întrucât cele două autorități sunt finanțate integral din venituri proprii”, prezentat în comunicarea adresată Curții de președintele Comisiei pentru muncă și protecție socială din cadrul Camerei Deputaților, *nu poate complini niciuna dintre obligațiile constituționale*, respectiv cea privind *solicitarea fișei financiare care trebuia să însoțească propunerea legislativă* [art.138 alin.(5) din Constituție] sau cea privind *solicitarea informării din partea Guvernului* [art.111 alin.(1) din Constituție], aspecte, de altfel, evidențiate și de Consiliul Legislativ, în avizul emis în procedura de legiferare.

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

61. 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 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, par.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.

62. Față de temeinicia motivelor de neconstituționalitate extrinsecă, reținută prin raportare la dispozițiile art.111 alin.(1) teza a doua și ale art.138 alin.(5) din Constituție, care afectează Legea pentru completarea articolului 38 alineatul (3) din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, în ansamblul său, Curtea constată că nu mai este cazul să examineze criticile de neconstituționalitate extrinsecă referitoare la încălcarea principiului bicameralismului și criticile de neconstituționalitate intrinsecă referitoare la încălcarea principiului egalității în drepturi, care implică analiza conținutului normativ al legii (a se vedea *mutatis mutandis* Decizia nr.82 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 33 din 16 ianuarie 2009, Decizia nr. 355 din 23 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.652 din 26 iulie 2018, sau Decizia nr.76 din 30 ianuarie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.217 din 20 martie 2019).

63. 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 completarea articolului 38 alineatul (3) din Legea-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 12 februarie 2020.

**PREȘEDINTELE  
CURȚII CONSTITUȚIONALE**

**Prof. univ. dr. Valer Dorneanu**

**MAGISTRAT-ASISTENT-ȘEF**

**Mihaela Senia Costinescu**