



Nr. 2762369/2023/ 22.09. /2023

Către: Marcel Ioan BOLOȘ

Ministrul Finanțelor

Ref.: proiectul de Lege privind unele măsuri fiscal bugetare pentru asigurarea sustenabilității financiare a României pe termen lung

Stimate Domnule Ministru,

Urmare adresei dvs. nr. 479720/22.09.2023¹, prin care ne-ați transmis în **original** proiectul de act normativ mai sus menționat, vă restituim alăturat proiectul mai sus menționat **avizat favorabil cu observații și propuneri**, după cum urmează:

1. Avize necesare și observații cu caracter general:

1. Este necesar ca proiectul să fie avizat de către toate instituțiile/autoritățile vizate de normele propuse.
2. Având în vedere că dispozițiile privind desființarea funcției de șef birou și a compartimentului birou, afectează inclusiv structurile din domeniul apărare ordine publică și securitate națională, în condițiile art.4 lit. d) din Legea nr. 415/2002 este necesară obținerea avizului CSAT.
3. **Riscuri privind caracterul eterogen al normelor:**

În Decizia nr. 61/2020 Curtea Constituțională a precizat că o lege nu poate viza decât un singur domeniu de reglementare, precum și domenii aflate în conexitate directă cu acesta. În acest sens sunt și prevederile art. 14 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, care stabilesc că reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ, iar un act normativ poate cuprinde reglementări și din alte materii conexe numai în măsura în care sunt indispensabile realizării scopului urmărit prin acest act [par.75].

Ca atare, trebuie observat faptul că o asemenea orientare nu este proprie doar art.114 alin.(1) din Constituție, ceea ce înseamnă că orice proiect/ propunere legislativă și, ulterior adoptării, legea trebuie să aibă un obiect de reglementare unitar, și nu eterogen. Prin urmare, în realitate, în mod primar o asemenea exigență decurge și din art. 1 alin.(5) din Constituție.

¹ ...înregistrată la Ministerul Justiției în data de 20.09.2023
Str. Apolodor nr. 17, sector 5, 050741 București, România

Or, în cazul de față, încă din titlu se observă că avem incluse în obiectul de reglementare o paletă largă de măsuri.

Mai mult, prin prezentul proiect de lege se reglementează, cu titlu exemplificativ, măsuri privind reducerea cheltuielilor de personal din sistemul bugetar, privind disciplina economico-financiară a operatorilor economici, măsuri referitoare la descentralizarea serviciilor publice, prevederi referitoare la disciplina economico-financiară a autorităților/agențiilor/instituțiilor publice autonome aflate în coordonarea/autoritatea/controlul Parlamentului României, soluții referitoare la disciplina economico-financiară a Institutelor Naționale de Cercetare Dezvoltare, reorganizarea unor entități aflate în coordonarea/subordonarea/autoritatea Parlamentului României și/sau a Secretariatului General al Guvernului, modificarea și completarea unor acte normative (modificarea Legii nr. 31/1990, Legii nr. 207/2015, OG nr. 21/1992, Legii nr. 227/2015, Legii nr. 344/2005, Legii nr. 82/1991, OUG nr. 28/1999, Legii nr. 70/2015, OUG nr. 120/2021, Legii nr. 139/2022, OUG nr. 130/2021), precum și o serie de alte măsuri de reducere a cheltuielilor publice și gestionare eficientă a patrimoniului public și de combatere a evaziunii fiscale în scopul sancționării faptelor și actelor de comerț considerate ilicite.

Astfel, observăm că prezentul proiect de act normativ nu are un domeniu unic de reglementare întrucât acesta conține măsuri din domenii eterogene ca obiect de reglementare.

Arătăm, în acest sens, că, potrivit art. 14 din Legea nr. 24/2000, o lege nu poate viza decât un singur domeniu de reglementare, precum și domenii aflate în conexitate directă cu acesta. Mai mult, un act normativ poate cuprinde reglementări și din alte materii conexe numai în măsura în care sunt indispensabile realizării scopului urmărit prin acest act².

În considerarea celor sus-expuse, precum și în vederea respectării prevederilor art. 147 alin. (4) privind caracterul obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale, apreciem necesară reanalizarea soluției de angajare a răspunderii Guvernului asupra proiectului de lege supus analizei și care prezintă caracter eterogen.

4. În ceea ce privește procedura angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului asupra unui proiect de lege, apreciem că este necesară analiza jurisprudenței Curții Constituționale în domeniu:

Curtea Constituțională a arătat în Decizia nr. 1431/2010³ că din interpretarea textelor constituționale - de la art. 61 alin. (1), art. 102 alin. (1), art. 1 alin. (4) și a art. 114 alin. (1) - „precum și a modului în care legiuitorul constituant a înțeles să le situeze chiar în structura Legii fundamentale” că legiferarea pe calea angajării răspunderii de către Guvern are caracter de excepție. Prin Decizia nr. 1.557/2009⁴, Curtea Constituțională a statuat că „la această modalitate simplificată de legiferare trebuie să se ajungă *in extremis*, atunci

² A se vedea și DCC nr. 214/2019.

³ asupra cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Parlamentul României și Guvern, formulată de Președintele Senatului, publicată în Monitorul Oficial nr. 758 din 12 noiembrie 2010

⁴ asupra obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii educației naționale, publicată în Monitorul Oficial nr. 40 din 19 ianuarie 2010

cand adoptarea proiectului de lege în procedura obișnuită sau în procedura de urgență nu mai este posibilă ori atunci când structura politică a Parlamentului nu permite adoptarea proiectului de lege în procedură uzuală sau de urgență”.

Prin aceeași decizie, Curtea a mai arătat că „angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege urmărește ca acesta să fie adoptat în condiții de maximă celeritate, conținutul reglementării vizând stabilirea unor măsuri urgente într-un domeniu de maximă importanță, iar aplicarea acestora trebuie să fie imediată. [...] Prin urmare, chiar dacă la prima vedere posibilitatea angajării răspunderii nu este supusă niciunei condiții, oportunitatea și conținutul inițiativei rămânând teoretic la aprecierea exclusivă a Guvernului, acest lucru nu poate fi absolut, pentru că exclusivitatea Guvernului este opozabilă numai Parlamentului, și nu Curții Constituționale ca garant al supremației Legii fundamentale”.

Angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege reprezintă o modalitate legislativă indirectă de adoptare a unei legi, adică nu prin dezbaterile acesteia în cadrul procedurii legislative ordinare, ci prin **dezbaterile unei problematice prin excelență politice, legate de rămânerea sau demiterea Guvernului**. Curtea Constituțională a definit angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege ca fiind **o procedură mixtă, de control parlamentar**, întrucât permite inițierea unei moțiuni de cenzură, și de **legiferare**, deoarece proiectul de lege în legătură cu care Guvernul își angajează răspunderea se consideră adoptat dacă o asemenea moțiune nu a fost depusă sau, fiind inițiată, a fost respinsă” (Decizia nr. 34 din 17 februarie 1998). Curtea a mai reținut că **”adoptarea unui proiect de lege pe calea angajării răspunderii Guvernului este o procedură legislativă parlamentară**. Adoptarea proiectului de lege, elaborat de Guvern, pe calea acestei proceduri, respectă regulile specifice procedurii ordinare de adoptare a legii, cu unele excepții (suprimarea dezbaterilor în comisii și în plen), ceea ce nu duce la caracterizarea exclusiv guvernamentală a mecanismului de promovare a proiectului de lege”, observând, în una dintre deciziile sale, că rolul acestei proceduri este acela **”de a coagula o majoritate parlamentară, dar și de a surmonta actele obstructioniste ale opoziției în cursul dezbaterilor legislative”** (Decizia nr. 1.415 din 4 noiembrie 2009).

Din jurisprudența sus-arătată rezultă că trebuie îndeplinite următoarele condiții pentru ca atribuția de legiferare a Guvernului să se exercite în limite constituționale impuse de prevederile art. 114 alin (1) din Constituție, și anume:

- 1. fie adoptarea proiectului de lege în procedura obișnuită sau în procedura de urgență nu mai este posibilă, fie structura politică a Parlamentului nu permite adoptarea proiectului de lege în procedură uzuală sau de urgență;**
- 2. proiectul de lege să fie adoptat în condiții de maximă celeritate;**
- 3. conținutul reglementării vizând stabilirea unor măsuri urgente într-un domeniu de maximă importanță și**
- 4. aplicarea măsurilor trebuie să fie imediată.**

Așa cum a statuat și Curtea Constituțională în Decizia nr. 1557/2010, „din coroborarea dispozițiilor constituționale incidente în cauză, și anume art. 1 alin. (5), art. 61 alin. (1) și art. 114 alin. (1) și (2), rezultă - indubitabil - că Parlamentul este și rămâne unica autoritate legiuitoare și în cazul asumării răspunderii de către Guvern, întrucât procedura asumării răspunderii de către Guvern se derulează în fața camerelor reunite ale Parlamentului și se desfășoară sub supravegherea și controlul forului legislativ suprem, care are la îndemână, în virtutea prevederilor constituționale exprese ale art. 114 alin. (2), posibilitatea demiterii Guvernului printr-o moțiune de cenzură”.

Potrivit art. 114 din Constituție parlamentarii au posibilitatea depunerii de amendamente la proiectul de lege, precum și posibilitatea demiterii Guvernului pe calea moțiunii de cenzură. Această instituție constituțională determină, în esență, ca decizia de continuare a procesului legislativ în cele două Camere cu privire la acest proiect să fie condiționată de poziția și decizia Parlamentului, exprimată cu prilejul angajării răspunderii Guvernului⁵.

Cu privire la decizia de angajare a răspunderii Guvernului, instanța de contencios constituțional a stabilit⁶ că aceasta poate fi considerată ca fiind acceptată implicit „la data la care Biroul permanent al celor două Camere a stabilit calendarul angajării răspunderii. Prin această acceptare, situația juridică constituită prin decizia de angajare a răspunderii Guvernului a fost încheiată; celelalte aspecte, și anume prezentarea proiectului de lege, inițierea moțiunii de cenzură, votarea moțiunii de cenzură sau adoptarea proiectului de lege prezentat sunt efecte ale deciziei Guvernului, acceptată de Parlament, de a-și angaja răspunderea. Astfel, situația juridică menționată trebuie calificată ca fiind *facta praeterita*, și nu *facta pendentia*”.

Doar în situația unei *facta pendentia* s-ar putea pune problema stabilirii unei conduite de urmat, însă decizia de angajare a răspunderii Guvernului fiind încheiată, Guvernul nu își poate retrage cererea de angajare a răspunderii, aceasta fiind un act irevocabil al său.

Deși decizia Guvernului de a-și angaja răspunderea nu poate fi cenzurată de Parlament sub aspectul oportunității sale, în condițiile art. 114 alin. (2) din Constituție se poate depune și o moțiune de cenzură care, dacă este adoptată cu majoritatea constituțională necesară, are drept efect demiterea Guvernului. Cu privire la depunerea moțiunii de cenzură, Curtea Constituțională a statuat prin Decizia nr. 1525/2010 că aceasta „are semnificația declanșării controlului parlamentar asupra activității Guvernului și *mutatis mutandis* constituie un act irevocabil în sensul inițierii acestui control; este o armă pusă îndeobște la îndemâna opoziției parlamentare și nu în ultimul rând este o formă de exprimare a opoziție față de măsurile adoptate de Guvern”.

5. Este necesar ca inițiatorul să analizeze necesitatea inserării unor dispoziții tranzitorii conform art. 26⁷ din Legea nr. 24/2000, prin raportare la soluțiile promovate prin proiect.

⁵ ... a se vedea Decizia CCR nr. 1557/2010.

⁶ ... prin Decizia CCR nr. 1525/2010

⁷ „Proiectul de act normativ trebuie să cuprindă soluții legislative pentru situații tranzitorii, în cazul în care prin noua reglementare sunt afectate raporturi sau situații juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a noii reglementări. De asemenea, proiectul trebuie să cuprindă, dacă este cazul, măsuri legislative privind

II. Cu privire la Capitolul II - Măsurile fiscale

1. În ceea ce privește textul propus pentru art. 18¹ alin. (5) din Codul Fiscal menționăm că trimiterile la „alte sume care se scad din impozitul pe profit, potrivit legislației în vigoare” și la „reducerea conform prevederilor OUG nr.153/2020” nu sunt de natură a asigura previzibilitatea normei.

2. Referitor la art. 18¹ alin.(11) se impune reanalizarea reglementării, având în vedere faptul că se ajunge la situația în care quantumul impozitului, element esențial al acestuia, să fie determinat prin normă de nivel terțiar. Or, conform art. 139 alin.(1) din Constituție „Impozitele, taxele și orice alte venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat se stabilesc numai prin lege.” De altfel și în jurisprudența CCR⁸ s-a arătat că stabilirea taxelor și impozitelor se face prin lege, la nivel infralegal fiind posibilă stabilirea quantumului acestora. Este necesară prevederea conform căreia ordinul ministrului finanțelor ar trebui publicat în Monitorul Oficial.

3. Prin intermediul art. 18² din Codul Fiscal se intenționează reglementarea unui impozit suplimentar în sarcina instituțiilor de credit, datorat pe lângă impozitul pe profit, -respectiv impozitul pe cifra de afaceri. Considerăm că introducerea a 2 impozite distincte ale căror baze impozabile se suprapun parțial ar putea fi considerată o injustă așezare a sarcinii fiscale, contrar art.56 alin.(2) din Constituție. Astfel, ar putea fi incidente considerentele din cuprinsul Deciziei CCR nr.39/2013⁹.

La alin. (8) al art. 18² este necesar să se utilizeze în mod corect norma de trimitere prin raportare la art. 50 din Legea nr. 24/2000.

În ceea ce privește sarcina fiscală suplimentară aplicabilă instituțiilor de credit se impune obținerea unui punct de vedere din partea Consiliului Concurenței¹⁰, BNR și ARB.

4. În cuprinsul art. 60 pct.5 lit. c) formularea „veniturile...sunt calculate la un salariu brut de încadrare pentru 8 ore de muncă/zi prin raportare la nivelul salariului de bază minim brut...” nu este de natură a asigura claritatea normei. Observația este valabilă, similar, și pentru art.60 pct.7 lit. c). În același sens, în ceea ce privește art.170 alin.(1) se impune clarificarea normei în sensul precizării situațiilor în care CASS -ul se raportează la venitul brut, având în vedere că în cuprinsul art.174 alin.3 - Pct.32 - din proiect, privind obligațiile declarative, la întocmirea declarațiilor se utilizează doar sintagma venit net anual și nu venit brut.

soluționarea conflictului între acte normative de categorii diferite, cu respectarea principiului ierarhiei actelor normative.”

⁸ DCC nr. 883/2010.

⁹ Conform cărora „Curtea constată că, în virtutea principiului general valabil în materie fiscală, impozitele și taxele se aplică asupra materiei impozabile - venituri sau bunuri, nu și asupra celorlalte impozite, or aplicarea taxei de clawback la o altă taxă este contrară prevederilor constituționale referitoare la așezarea justă a sarcinilor fiscale, motiv pentru care includerea taxei pe valoarea adăugată în valoarea totală a vânzărilor de medicamente în raport cu care se calculează taxa de clawback este neconstituțională, urmând ca excepția de neconstituționalitate să fie admisă sub acest aspect.”

¹⁰ Este necesară justificarea expresă din perspectiva art. 135 alin. 2 lit.b a măsurii prevăzute la art. 18² din Codul fiscal.

5. în cuprinsul textului - spre exemplu la art. 68 alin.(5) lit. e) sau 15/ alin.(1) lit. v) - se face referire la "echivalentul în lei al tichetelor de masă, voucherelor de vacanță, în aceleași limite și condiții, precum și cu aceleași destinații." Raportat la acest text nu este clar cum se poate verifica, în concret, dacă sumele acordate au fost utilizate cu o anumită destinație.

6. În cuprinsul textului propus pentru art. 170 alin.(3) lit. d) referirea la anul 2018 conferă normei un caracter retroactiv.

7. La art. 174 alin. 8 este necesar a fi utilizată norma de trimitere prin raportare la art. 50 din Legea nr. 24/2000. La alin. 17 este necesar să se menționeze că ordinul ministrului finanțelor se publică în Monitorul Oficial.

8. La art. 174¹ alin.(12) textul conține o trimitere la o altă normă de trimitere, procedeu nerecomandat conform art. 50 alin. (1) din Legea nr.24/2000.

9. În ceea ce privește intervenția legislativă propusă pentru art. 291 alin.(3⁸) urmează a se clarifica situația registrului reglementat actualmente la alin.(3⁵) respectiv dacă cele 2 registre urmează a coexista. De asemenea, se impune consultarea Uniunii Naționale a Notarilor Publici din România. Observația este valabilă și pentru art. V alin. (4).

10. Considerăm necesară comasarea art. 439 alin. (2) lit. d) și e) în cuprinsul unei singure reglementări care să facă referire la „băuturi nealcoolice cu zahăr adăugat pentru care nivelul total de zahăr este peste 5g/100 ml.”

11. În cuprinsul art. 500² trimiterea la art. 500⁴ este incorectă, având în vedere că reglementarea propusă nu conține art.500⁴.

12. În ceea ce privește impozitul special pe bunuri imobile din cadrul titlului X¹, având în vedere inclusiv dispozițiile art. 500³ alin.(1) conform cărora "impozitul ...este datorat pentru întregul an fiscal", nu rezultă dacă, în cazul achiziționării unui imobil după data de 30 aprilie, se datorează impozit pentru anul respectiv, având în vedere că, până la această dată, impozitul pentru anul curent trebuie calculat, declarat și plătit. În cazul în care se datorează și în această situație impozit se va reglementa termenul de calcul, declarare și plată a sa.

Observația privind afectarea principiului așezării juste a sarcinilor fiscale prevăzut de art. 56 din Constituție de la pct. 3 este aplicabilă și pentru măsurile din cuprinsul Titlului X¹. *Impozitul special pe bunurile imobile și mobile de valoare mare.*

Este necesară mențiunea privind publicarea ordinului președintelui ANAF în Monitorul Oficial.

13. În ceea ce privește art. V considerăm că, stabilirea, în sarcina cumpărătorului, a unei alte obligații fiscale decât cea avută în vedere la încheierea antecontractului și plata avansului determină o impredictibilitate a normei, contrar art.1 alin.(5) din Constituție. Prin urmare, considerăm necesar ca normele tranzitorii să reglementeze aplicarea cotei de TVA în vigoare la data încheierii antecontractului în toate situațiile în care s-a plătit un avans și/sau au fost stabilite obligații de despăgubire în sarcina cumpărătorului în cazul în care refuză ulterior încheierea contractului. Astfel, la alin.(1) se poate avea în vedere înlocuirea sintagmei *în perioada 1 ianuarie - 31 decembrie 2023* cu sintagma până la data de 31 decembrie 2023, având în vedere că în practică sunt frecvente situațiile în care au fost

încheiate acte juridice între vii care au ca obiect plata în avans pentru achiziționarea unei astfel de locuințe și anterior datei de 1 ianuarie 2023 și care au un termen de finalizare mai mare de 1 an.

În ceea ce privește art.V alin.(2), propunem completarea normei în sensul clarificării situațiilor în care se aplică cota redusă de TVA de 5% sau 9%, prin introducerea unor norme clare de trimitere, respectiv la art. V alin.(1) pentru cota de 5% și la art.291 alin. (2) lit. m) pct. 3 pentru cota de TVA de 9%, astfel încât să se evite aplicarea în mod diferit a prevederilor fiscale, date fiind obligațiile create în sarcina notarilor.

La art.V alin.(4) lit.a), pentru corelare cu art.V alin.(1), propunem completarea textului în sensul asimilării cu categoria actelor juridice prin care s-a făcut plata în avans și a actelor juridice prin care acestea au fost cesionate altor persoane, sub rezerva ca și cesionarul să se încadreze în prevederile legale referitoare la achiziția cu cotă redusă de TVA de 5%.

Propunerea are la bază faptul că, în practică au fost semnalate de către notarii publici situații în care promisiunile de vânzare - cumpărare încheiate până la data de 1 ianuarie 2023 prin care s-au achitat avansuri pentru achiziția de locuințe cu cotă redusă de TVA, au făcut obiectul unor cesiuni, contractele de vânzare urmând să fie încheiate în cursul anului 2023 de către cesionar în calitate de cumpărător, acesta nebeneficiind de cota redusă de TVA, deși potrivit Codului Civil acesta se subrogă, în toate drepturile și obligațiile promitentului - cumpărător inițial care are calitatea de cedent.

14. Art. VII urmează a fi reanalizat având în vedere că formula introductivă face referire la intrarea în vigoare a art. III, iar derogările de la intrarea în vigoare prevăzute la lit. a)-c) se referă la aplicarea anumitor prevederi de la art. III. 15. În cuprinsul părții introductive a art. IX trebuie să se facă referire la data intrării în vigoare a Legii și nu la data publicării ei. În caz contrar, spre exemplu, publicarea Legii la data de 30 Septembrie ar produce consecințe (abrogarea unor prevederi) anterior intrării sale în vigoare, ceea ce contrar principiului neretroactivității legii. Observația este valabilă și pentru art. XI.

III. Cu privire la Capitolul III - Măsuri de disciplină economico-financiară, Descentralizarea unor servicii publice

1. Cu caracter general, pentru claritatea și precizia textelor și pentru a se evita interpretarea diferită și aplicarea neunitară a normelor, apreciem necesară definirea termenilor și sintagmelor utilizate în texte sau trimiterea la normele legale în vigoare care le definesc. Ne referim la: entitate publică, autoritate publică de interes central sau local, autoritate de reglementare, autoritate națională de reglementare, autorități publice centrale asimilate ministerelor, entități publice de interes național asimilate, instituții publice de subordonare centrală sau locală, entități publice asimilate cu instituții publice, case de pensii speciale, instituții publice asimilate.

2. La art. XIV alin. (2) trimiterea la art. VIII alin. 1 lit. a) din proiect este necesar a fi reanalizată având în vedere că este eronată, la articolul menționat fiind realizată o modificare a Codului fiscal ce nu are legătură cu anumite autorități sau instituții publice. În ceea ce privește termenul de 60 de zile prevăzut la alin. 2 și 3, precum și obligativitatea implementării măsurilor specifice până la data de 31 decembrie 2023, apreciem că este

necesar ca inițiatorul să aprecieze, în funcție de durata de desfășurare a procedurii legislative din Parlament, respectarea obiectivă a termenelor menționate în proiect. Totodată, referirea la "măsurile specifice rezultate din aplicarea prevederilor prezentei legi" este necesar a fi reanalizată având în vedere caracterul vag și general, de natură a genera imprecizie în aplicare. La alin. (5) este necesar să se reanalizeze trimiterea la comisiile și comisiile de specialitate menționate prin raportare la caracterul de persoană juridică a acestora, textul nefiind de natură să confere precizie cu privire la natura juridică și la regimul juridic aplicabil celor două categorii de entități menționate. Mai mult, la art. XVII alin. 2 lit. i) se face referire la comisii și comisii de specialitate care au independență funcțională și financiară de funcționare, natura juridică și regimul juridic aplicabil acestor entități fiind și mai neclar.

La art. 456 din Codul administrativ nu există literele i) și j), trimiterea fiind eronată.

3. La alin. (1) al art. XV este necesar să se stabilească la ce¹¹ se raportează numărul total al posturilor respective și procentul de minimum 25%, norma fiind neclară în forma propusă.

4. Alin. (1) al art. XVII trebuie reanalizat și reformulat, dat fiind că sintagma "posturi vacante", termenul "neocupate" și expresia "fără personal încadrat" au același înțeles.

5. Textul art. XVII alin. (2) lit. i) trebuie reanalizat, formularea "au independență funcțională...de funcționare" fiind improprie.

6. Cu privire la alin. (3) și (4) ale art. XVII, menționăm:

a. Măsurile propuse prin textele acestora trebuie motivate din perspectiva necesității reorganizării menționate, ca efect al măsurilor propuse la alin. (1) și (2), cu atât mai mult cu cât din alin. (4) rezultă că urmează ca unele persoane să fie eliberate din funcțiile de conducere pe care le ocupă în prezent.

În acest context, menționăm că instanța de control constituțional a stabilit că "unul dintre principiile care stau la baza dreptului la muncă este stabilitatea raporturilor juridice care iau naștere odată cu încheierea contractului individual de muncă, acest principiu decurgând din obligația statului de a crea cadrul legislativ menit să asigure salariaților siguranța și garanția păstrării locului de muncă" (Decizia nr. 1039/2009¹²).

Or, acest considerent de principiu își găsește aplicabilitatea, *mutatis mutandis*, cu atât mai mult în raport cu funcționarii publici, din moment ce unul dintre scopurile reglementării statutului acestora este asigurarea unui serviciu public stabil. Încălcarea acestui principiu constituțional ce derivă din dreptul la muncă are drept rezultat, în mod evident, înfrângerea principiului constituțional al statului de drept prevăzut de art. 1 alin. (3) și a principiului

¹¹ Se referă la numărul de posturi dintr-o instituție/autoritate sau de la nivelul administrației publice?

¹² Referitoare la excepția de neconstituționalitate a Legii de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 3/2009 pentru modificarea și completarea unor acte normative referitoare la organizarea și funcționarea unor structuri din cadrul aparatului de lucru al Guvernului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 582 din 21 august 2009

supremației Constituției prevazut de art. 1 alin. (5) din Constituție, astfel cum a reținut Curtea Constituțională în Decizia nr. 414/2010¹³.

b. Constatăm că alin. (3) utilizează sintagma “reorganizarea structurilor funcționale”, iar alin. (4) utilizează sintagma “reorganizarea activității”, fiind necesar să se analizeze dacă se are în vedere aceeași ipoteză, situație în care trebuie utilizată aceeași terminologie sau dacă sunt ipoteze diferite, fiind necesară distincția clară a acestora. Mai mult, nu rezultă care sunt structurile funcționale la care se face trimitere.

c. În ceea ce privește alin. (4), apreciem că acesta ar trebui împărțit în mai multe alineate, astfel încât fiecare ipoteză avută în vedere să fie redată clar și predictibil.

În ceea ce privește prima teză a alin. (4), aceasta nu are niciun efect juridic propriu, fiind evident că se aplică legile incidente în ipoteza dată, astfel că trebuie eliminată.

Cu privire la teza a treia, pentru claritatea normei apreciem că este necesar să rezulte faptul că funcția “corespunzătoare” este funcția de conducere vacantă, de același nivel cu cea care se desființează sau de nivel inferior, la care se face referire în a doua teză. În plus, textul trebuie reformulat astfel încât să fie înlocuită sintagma “de regulă” cu reglementarea clară a situațiilor care pot interveni.

În ceea ce privește teza finală, dincolo de faptul că este formulată într-o manieră ambiguă, nu rezultă cine și în funcție de ce criterii decide că funcția respectivă poate fi transformată într-o funcție publică de conducere superioară, în măsura în care s-ar respecta condiția referitoare la încadrarea în normativul de personal și în procentul de funcții de conducere.

În plus, menționăm că nu rezultă din textele propuse cum se procedează în situația în care sunt mai multe persoane aflate într-una dintre ipotezele prevăzute de norme.

De asemenea, constatăm că textul utilizează fie sintagma “funcții de conducere”, fie sintagma “funcții publice de conducere”, acesta din urmă referindu-se doar la funcționarii publici. Prin urmare, în funcție de intenția de reglementare, este necesară utilizarea unei terminologii unitare.

7. În ceea ce privește alin. (5) al art. XVII, apreciem că partea introductivă ar trebui redată¹⁴ astfel încât să rezulte clar că soluțiile propuse se raportează la data intrării în vigoare a prezentei legi.

Textul lit. c) trebuie reanalizat și reformulat, în funcție de intenția de reglementare, nefiind clar ce se are în vedere prin sintagma “procedurile de concurs proba scrisă sau interviu”.

De asemenea, este necesar să se precizeze clar la ce categorii de personal se referă lit. m), expresia “...pentru organizarea de spectacole și concerte, organizarea și valorificarea patrimoniului mobil și imobil, constituirea, organizarea, prelucrarea, dezvoltarea și

¹³ Referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. I pct. 1, art. I pct. 6, art. I pct. 27 și ale art. I pct. 28 din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010;

¹⁴ Spre exemplu: „Nu intră sub incidența prevederilor alin. (1), posturile care, la data intrării în vigoare a prezentei legi, se regăsesc într-una dintre următoarele categorii:...”

conservarea colecțiilor de cărți” fiind vagă și susceptibilă de interpretări și aplicări neunitare.

Este necesară modificarea lit. g), după cum urmează: ”posturile aferente personalului al cărui statut este prevăzut de Legea nr. 303/2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor, cele aferente magistraților-asistenți, asistenților judiciari, personalului de specialitate criminalistică și personalului auxiliar din cadrul instanțelor și parchetelor, precum și cele aferente asigurării asistenței și reprezentării statului în litigiile judiciare, în condițiile art.287 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, precum și în cele arbitrale internaționale investiționale”.

La lit. i) referire al instituții universitare nu se corelează cu terminologia utilizată la art. 7 și 8 din Legea nr. 199/2023.

Lit. n) este neclară și imprevizibilă în forma propusă, fiind necesar să se precizeze ce se are în vedere prin norma prezentată, în condițiile în care posturile se desființează la data intrării în vigoare a prezentei legi. Astfel, nu este clar momentul temporal în care va aproba Guvernul prin memorandum alte posturi care să nu se desființeze.

8.1. În ceea ce privește alin. (7) al art. XVII, este necesar să rezulte cu claritate la ce posturi, din cadrul căror structuri organizatorice se referă textul și în ce condiții se pot acestea înființa, sintagma „în cazuri temeinic justificate” fiind vagă și susceptibilă de interpretări și aplicări diferite, cu atât mai mult cu cât nu se deduce cine ar urma să facă justificarea respectivă.

8.2. Alin. (8) al art. XVII trebuie reanalizat și reformulat, dat fiind că alin. (8¹) al art. III din OUG nr. 63/2010, la care se face trimitere, nu prevede¹⁵ cum se stabilește efectiv numărul de posturi, ci reglementează modalitatea în care acesta se actualizează anual, în anumite condiții. Propunem să se aibă în vedere formularea textului astfel încât să se refere la numărul maxim de posturi stabilit în tabelele nr. 1.1-1.5 din anexa la OUG nr. 63/2010, în măsura în care aceasta este intenția de reglementare.

9. Cu privire la soluțiile propuse la art. XVIII, este necesară motivarea temeinică a desființării funcțiilor publice de șef birou, dat fiind că pot deveni incidente considerentele deciziei CCR nr. 414/2010 mai sus citată¹⁶.

Dincolo de acest aspecte, menționăm:

a. Alin. (2) ar trebui împărțit în mai multe alineate, astfel încât fiecare ipoteză avută în vedere să fie redată clar și predictibil.

În ceea ce privește prima teză a acestui alineat, considerăm că în forma propusă este neclară și imprevizibilă, dat fiind faptul că nu se poate deduce cu exactitate care este intenția de reglementare. Astfel, potrivit dispozițiilor art. 519 din OUG nr. 57/2019, în ipoteza reducerii

¹⁵ Pentru acest aspect se face trimitere la pct. 1 din anexa la OUG nr. 63/2010, deși nu am identificat un astfel de punct în anexa respectivă.

¹⁶ Semnalăm că, în măsura în care soluția de desființare a funcțiilor publice de șef birou se menține, este necesar să se aibă în vedere și o intervenția asupra art. 63 și pct. 8 de la lit. B a pct. I din anexa nr. 5 la Codul administrativ

postului ocupat de un funcționar public, ca urmare a reorganizării activității autorității sau instituției publice, acesta este eliberat din funcție, iar în perioada de preaviz, dacă în cadrul autorității sau instituției publice există funcții publice vacante corespunzătoare, angajatorul are obligația să le pună la dispoziția funcționarilor publici. Sunt considerate funcții publice corespunzătoare: funcțiile publice de același nivel¹⁷, identificat prin categorie, clasă și, după caz, grad profesional, respectiv funcțiile publice de nivel inferior¹⁸, în cazul în care în cadrul autorității sau instituției publice nu există funcțiile publice de același nivel. Așadar acestea sunt „drepturile legale” de care beneficiază o persoană aflată în ipoteza descrisă de norma în discuție. Prin urmare, utilizarea termenului “inclusiv” este incorectă, având în vedere că posibilitatea ocupării unei funcții publice de conducere ierarhic superioare sau a unei funcții publice de execuție vacante “corespunzătoare”, “de comun acord cu conducerea...” este una specială, reglementată de prezenta lege și nu se regăsește printre “drepturile legale” existente în legislația în vigoare în prezent. În plus, norma este vagă și imprevizibilă și lasă practic la latitudinea subiectivă a angajatorului posibilitatea pentru funcționarul public de a ocupa una dintre cele două funcții, aspect care nu pare compatibil cu art. 41 alin. (1) și art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție. De asemenea, sintagma “în condițiile legii” presupune inclusiv că funcția publică de conducere respectivă se poate ocupa de persoana eliberată din funcția de șef birou, dacă îndeplinește condițiile din Codul administrativ, prin concurs sau examen, or această posibilitate există oricum, indiferent că aceasta este sau nu prevăzută în prezentul proiect.

Din teza a doua a alineatului nu rezultă ce se are în vedere prin “funcție publică corespunzătoare”, iar expresia “de regulă” face ca norma să fie neclară și impredictibilă, fiind necesară reformularea textului.

În ceea ce privește teza finală, dincolo de faptul că este formulată într-o manieră ambiguă¹⁹, nu rezultă cine și în funcție de ce criterii decide că funcția respectivă poate fi transformată într-o funcție publică de conducere superioară, în măsura în care s-ar respecta condiția referitoare la încadrarea în normativul de personal și în procentul de funcții de conducere.

Observațiile vizează și soluțiile propuse la alin. (5) al art. XX și alin. (4) al art. XXIII.

b. Cu privire la alin. (4) precizăm că personalul ar urma să fie “numit” în funcția publică de conducere de șef birou interimar și nu “reîncadrat” în această funcție, iar referirea la decizia conducătorului ar trebui să se regăsească după mențiunea numirii și nu în finalul textului. În plus, este necesar să se analizeze dacă este suficientă menționarea unei astfel de decizii sau textul ar trebui să facă referire și la ordine. Teza finală trebuie reformulată dat fiind că și după aprobarea noilor organigrame personalul își va exercita atribuțiile stabilite din fișa postului și în regulamentul de organizare și funcționare.

c. Alin. (5) trebuie reexaminat și reformulat, norma, în varianta prezentată, fiind neinteligibilă, astfel că nu se poate nici măcar intui intenția de reglementare. În plus, textul pare să facă în mod eronat trimitere la art. VII alin. (2)²⁰.

¹⁷ Adică o funcție publică de conducere similară cu cea care se desființează

¹⁸ De aici se deduce că persoana respectivă poate ocupa inclusiv o funcție de conducere de nivel inferior

¹⁹ Ne referim la exprimarea „personalul...îl poate ocupa cu acordul acestuia, dacă personalul...”

²⁰ Observația privește și art. XX alin. (2)

10. Cu privire la alin. (2) al art. XIX, menționăm că acesta trebuie redat într-un articol separat, având în vedere că alin. (1) reglementează aspecte total diferite, astfel că nu sunt respectate dispozițiile art. 48 alin. (1)²¹ din Legea nr. 24/2000. De asemenea, textul trebuie reformulat, pe de o parte pentru că din varianta propusă se poate deduce că există și ipoteze în care articolul indicat din Codul administrativ se aplică personalului contractual, ceea ce nu corespunde cadrului legal în vigoare, iar pe de altă parte pentru că exprimarea „nu pot deține funcția” nu este una consacrată juridic. De altfel, nu entitatea publică deține o anumită funcție, ci personalul exercită funcții publice. În concluzie, textul trebuie redat astfel încât intenția de reglementare, care pare să fie aceea de desființare a posturilor de șef birou ocupate de personal contractual, să rezulte fără echivoc.

11. În ceea ce privește alin. (3) al art. XIX, având în vedere diferența dintre statutul funcționarilor publici și regimul juridic al personalului contractual, precum și faptul că este necesar să se asigure protecția dreptului la muncă și a stabilității raporturilor de muncă și în situația acestei categorii de personal, urmează să se analizeze, împreună cu Ministerul Muncii și Solidarității Sociale, dacă soluțiile de la art. XVIII²² alin. (2)-(4) și (6) pot fi aplicate „în mod corespunzător” și dacă nu ar fi necesară reglementarea clară a ipotezelor incidente în acest context.

Observațiile privesc și soluțiile propuse la art. XXI și alin. (4) al art. XXII.

12. Cu privire la alin. (3) al art. XX, menționăm că pot de asemenea să devină incidente considerentele din Decizia CCR nr. 414/2010, mai sus citate. De asemenea, exprimarea „Funcționarii publici...care nu mai îndeplinesc condițiile privind normativul de personal...” este improprie, aceste normative fiind stabilite pentru constituirea unor compartimente.

Formula introductivă a acestui articol este necesar a fi modificată, în condițiile în care de lege lata art. 391 din Codul administrativ are doar 3 alineate, iar prin proiectul prezent se introduc încă 5 alineate. De asemenea, numerotare este eronată, având în vedere că de lege lata art. 391 alin. (3) se referă la structura organizatorică a autorităților și instituțiilor publice și nu alin. 2.

La alin. (5) este necesar ca inițiatorul să aibă în vedere criteriile de ocupare a funcțiilor de conducere și în ipoteza desființării mai multor structuri și comasarea acestora astfel încât să corespundă noilor normative de personal de la alin. 2.

Alin. (7) este necesar a fi reanalizat în ceea ce privește trimiterea la alin. (1) din art. 391, având în vedere că acest ultim text nu reglementează desființarea unei funcții de conducere.

13. Nu putem deduce intenția de reglementare a soluției de la alin. (4) al art. XX, având în vedere că și în prezent, din dispozițiile art. 519 alin. (7) lit. b) și alin. (8) din Codul administrativ, rezultă că există și varianta ocupării unei funcții publice de conducere de nivel inferior, dacă nu se identifică o funcție publică de același nivel cu cea deținută de către funcționarul public de conducere eliberat din funcție.

²¹ “În cazul în care din dispoziția normativă primară a unui articol decurg, în mod organic, mai multe ipoteze juridice, acestea vor fi prezentate în alineate distincte, asigurându-se articolului o succesiune logică a ideilor și o coerență a reglementării.”

²² Textul trimite în mod eronat la art. XVII

14. Prima teză a alin. (5) al art. XX nu are efect juridic propriu, fiind evident că o astfel de funcție se poate ocupa „în condițiile prevăzute de legislația în vigoare” chiar dacă nu se precizează în acest text. În ceea ce privește teza finală, dincolo de faptul că este formulată într-o manieră ambiguă²³, nu rezultă cine și în funcție de ce criterii decide că funcția respectivă poate fi transformată într-o funcție publică de conducere superioară, în măsura în care s-ar respecta condiția referitoare la încadrarea în normativul de personal și în procentul de funcții de conducere.

15. Prima teză a alin. (6) al art. XX nu are efect juridic propriu, fiind evident că personalul beneficiază de „drepturile prevăzute de lege” pentru ipoteza avută în vedere, indiferent că se menționează sau nu în acest text. Teza a doua și a treia trebuie reanalizate prin raportare la dispozițiile art. 519 alin. (7) și alin. (8) din Codul administrativ, detaliate mai sus, din care ar rezulta că personalul aflat în ipoteza normei poate beneficia inclusiv de o funcție publică de conducere de același nivel sau de nivel inferior. În plus, textul trebuie reformulat astfel încât să fie înlocuită sintagma “de regulă” cu reglementarea clară a situațiilor care pot interveni.

16. Cu privire la alin. (7) al art. XX, menționăm că nu este clar dacă sintagma “aceleași atribuții prevăzute de regulamentele de organizare și funcționare și de fișa postului” se referă la perioada de până la desființarea efectivă a compartimentelor respective.

17. Este necesară reanalizarea și reformularea soluției propuse la alin. (3) al art. XXIII, nefiind clar ce presupune faptul că “sunt afectate” unul sau mai multe posturi de conducere, ce se are în vedere prin sintagma “concurș intern” și nici ce urmează să stabilească metodologia respectivă. Este necesar să se lămurească natura posturilor respective și statutul lor juridic, iar măsura propusă trebuie justificată inclusiv prin raportare la actuala reglementare aplicabilă în ipoteza ocupării acestora, pentru a evita interpretarea normei ca fiind discriminatorie.

18. Cu privire la soluția propusă la art. XXVI, menționăm că, în situația în care norma nu intră în vigoare cel târziu la data de 1 octombrie 2023, textul va avea caracter retroactiv, contrar art. 15 alin. (2) din Constituție.

19. Cu privire la dispozițiile art. XXVIII, vă învederăm următoarele:

a. La art. XXVIII alin. (3) nu e clar care este procedura prin care eventualele depășiri de costuri de achiziție pentru aparatele de telefonie mobilă sau cu abonamentele lunare de telefonie mobilă urmează a fi suportate de personalul beneficiar al serviciilor de telefonie.

De asemenea, este necesar să se clarifice dacă eventuale depășiri de costuri au loc urmare solicitării personalului beneficiar al serviciilor de telefonie mobilă. În caz contrar, dacă este o cheltuială impusă beneficiarului, măsura ar putea crea premisele încălcării art. 44 din Constituție.

Observația este valabilă și pentru art. XLVI din proiect.

b. La art. XXVIII alin. (4) sintagma „precum și cele aprobate pentru activități specifice” este ambiguă întrucât nu rezultă ce anume ar fi aprobat pentru activități specifice.

²³ Ne referim la exprimarea „personalul...le poate ocupa cu acordul acestora, dacă personalul...”

c. La alin. (2) al art. XXVIII este necesară, fie revizuirea sintagmei „funcțiile de demnitate publică și asimilate”, fie indicarea expresă a cadrului legislativ care definește funcțiile asimilate funcțiilor de demnitate publică, prin utilizarea procedurii legislative prevăzută de art. 50 alin. (2) din Legea nr. 24/2000²⁴.

d. În ceea ce privește soluția de la alin. (8) al art. XXVIII privind aprobarea prin memorandum a altor normative privind limita maximă a consumului de carburanți, apreciem ca fiind incidentă observația de la pct.30 lit. e) din adresă, în sensul imposibilității completării legii prin memorandum al Guvernului.

20. În cuprinsul art. XXIX formulările „cheltuielile cu activitățile sportive trebuie să aibă bugetele de venituri și cheltuieli...precum și grilele de salarizare” și „începând cu anul 2024 contractele...nu pot depăși onorariul/remunerația...echivalentul a 2 indemnizații” nu sunt de natură a asigura claritatea și previzibilitatea normei. În măsura în care se intenționează ca norma să fie aplicabilă și contractelor în curs la data intrării în vigoare a legii se încalcă principiul neretroactivității legii, consacrat în cuprinsul art.15 alin.(2) din Constituție.

21. Cu privire la art. XXX, cu titlu general precizăm că, în lipsa acordului expres al structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale cu privire la soluțiile propuse, se poate considera, la un eventual control de constituționalitate, că acestea încalcă autonomia locală, garantată de art. 120 din Constituție²⁵.

a. Referitor la lit. b) a alin. (1), dincolo de modalitatea defectuoasă de redactare, pe de o parte apreciem că de fapt se are în vedere ipoteza în care activitățile respective nu sunt similare cu cele ale altor instituții, iar pe de altă parte nu rezultă, în această ipoteză cine și în funcție de ce criterii apreciază “similitudinea”, fiind necesară reformularea textului din aceste considerente.

b. Cu privire la modalitățile în care pot proceda instituțiile publice care nu îndeplinesc condițiile de la alin. (1), precizăm că fuziunea și “comasarea” sunt forme de reorganizare, astfel că alternanța “se pot comasa/desființa/reorganiza/fuziona” nu este corectă. În plus, având în vedere că, potrivit art. 234 din Codul civil, fuziunea poate avea loc inclusiv prin contopirea mai multor persoane juridice pentru a alcătui o persoană juridică nouă, apreciem că nu se justifică menționarea expresă a “comasării” care practic constă în contopire, formă a fuziunii. Mai mult, “transferarea activității și personalului încadrat...” este de fapt un efect al reorganizării sau desființării instituțiilor respective.

Prin urmare, apreciem că trebuie reglementate clar ipotezele avute în vedere, prin coroborare cu dispozițiile²⁶ Codului civil referitoare la reorganizarea persoanei juridice, respectiv la încetarea acesteia, precum și la efectelor acestor operațiuni.

În ceea ce privește entitatea la care se pot transfera activitatea și posturile, este necesar să se lămurească ce se are în vedere prin “structura organizatorică” care ar urma să le preia.

²⁴ ... potrivit acestor prevederi: „Dacă norma la care se face trimitere este cuprinsă în alt act normativ, este obligatorie indicarea titlului acestuia, a numărului și a celorlalte elemente de identificare”.

²⁵ Observația vizează și art. LXXX

²⁶ Cap. V și VI din Titlul IV

De asemenea, formularea "...prin modificarea corespunzătoare a numărului de posturi, organigramei și a regulamentelor de organizare și funcționare" este ambiguă și, în plus, nu este clar cine ar trebui să procedeze în acest sens.

Nu rezultă ce entitate trebuie să respecte condițiile de la lit. a) și b) ale alin. (3).

c. Cu privire la **alin. (4)**, textul trebuie reformulat, având în vedere că transferul privește personalul și nu "numărul de personal".

d. Cu privire la **alin. (5)**, pe de o parte acesta ar trebui să se refere și la ipoteza desființării instituțiilor publice, iar pe de altă parte nu rezultă clar la ce "drepturi legale salariale prevăzute de lege" se referă. În ipoteza disponibilizării, personalul respectiv trebuie să beneficieze de toate drepturile legale prevăzute de actele normative aplicabile în domeniu pentru această ipoteză, indiferent că acest lucru se precizează sau nu expres în acest proiect.

e. Având în vedere că suntem deja în luna septembrie a anului 2023, este necesară reformularea soluției propuse la **alin. (6)** pentru evitarea aprecierii acesteia ca fiind retroactivă. De asemenea, termenul final ar trebui să fie 31 decembrie 2023 și nu 1 ianuarie 2024 pentru o corelare cu alin. (7).

f. Cu privire la **alin. (7)**, apreciem că norma nu este clară, dat fiind că nu putem deduce cum anume, în urma reorganizării, respectiv desființării unei instituții publice, "pot fi păstrate structuri de organizare și funcționare fără personalitate juridică...".

g. Pentru asigurarea unei mai mari clarități a legii, condițiile stabilite la **lit. a)-c) ale alin. (9)** trebuie reanalizate și reformulate, în funcție de intenția de reglementare, prin lămurirea sensului sintagmelor: "activitatea...este unică prin specificul său", "instituții publice/entități publice care reprezintă elemente de identitate națională ale României", "impactul...este major asupra mediului economico-social". În plus este necesară stabilirea procedurii și a autorității competente să decidă cu privire la impactul major asupra mediului cultural, economico-social.

h. **Alin. (10)** trebuie reanalizat și reformulat, în funcție de intenția de reglementare, nefiind clar care ar putea fi ipoteza înființării unei instituții publice „ca urmare a primirii unei donații cu sarcini” și nici ce presupune sintagma „structurile cu organizare militară/de poliție”. În plus, expresia „orice alte instituții publice aprobate prin memorandum de către Guvernul României” este formulată într-o manieră vagă și imprevizibilă, lăsând loc interpretărilor diferite și aplicării neunitare a acestei norme. În plus, conform acestui text, ar urma ca, printr-un act fără valoare normativă, să fie stabilite noi excepții de la prevederile art. XXX alin. (1), ceea ce afectează rolul Parlamentului ca autoritate legiuitoare consacrat de art. 61 din Constituție și principiul ierarhiei actelor normative consacrat de art. 1 alin. 5 din legea fundamentală, precum și rolul Guvernului consacrat de art. 108 din Constituție.

i. **Alin. (11)** este neclar și imprevizibil în forma propusă. Astfel, pe de o parte, din formularea alin. (10) se poate deduce că acesta se aplică inclusiv anumitor instituții din domeniul culturii aflate în subordonarea/coordonarea/autoritatea autorităților publice locale/județene și pe de altă parte textul nu stabilește în ce condiții, în funcție de ce criterii se poate recurge la o astfel de excepție. Deși norma pare o modalitate de exercitare a

autonomiei publice locale, garantată constituțional de art. 120 din Legea fundamentală, totuși aceasta nu poate fi manifestată în afara legii. Așadar, sfera de aplicare a textului legal trebuie să fie clar stabilită, iar exceptarea de la lege să se facă în condiții certe și echitabile.

Curtea Constituțională a statuat în jurisprudența sa, că „principiul autonomiei locale nu presupune totală independență și competența exclusivă a autorităților publice din unitățile administrativ-teritoriale, ci acestea sunt obligate să se supună reglementărilor legale general valabile pe întreg teritoriul țării și dispozițiilor legale adoptate pentru protejarea intereselor naționale (a se vedea, de exemplu, prin Decizia nr. 154 din 30 martie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 466 din 25 mai 2004). De asemenea, Curtea a reținut că dispozițiile art. 120 - 122 din Constituție se referă la principiul autonomiei locale în cadrul organizării administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale, iar nu la existența unei autonomii de decizie în afara cadrului legal, care este general obligatoriu. Așa fiind, principiul autonomiei locale nu exclude obligația autorităților administrației publice locale de a respecta legile cu caracter general, aplicabile pe întreg teritoriul țării, recunoscând existența unor interese locale specifice, distincte, dar care nu sunt în contradicție cu interesele naționale. În acest sens, sunt dispozițiile art. 121 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora „Consiliile locale și primarii funcționează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din comune și din orașe” (a se vedea Decizia nr. 136 din 3 mai 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 647 din 16 octombrie 2001)”.

j. Alin. (12) trebuie reanalizat și reformulat, nefiind clar care sunt ipotezele în care se poate aproba un alt termen pentru procesul respectiv, sintagma „institutiile publice asimilate din domeniul educației, sănătății, asistenței și protecției sociale, cultură precum și din alte domenii aprobate prin memorandum în Guvernul României termenul” fiind echivocă și imprevizibilă.

k. Alin. (13) este neclar și impredictibil în forma propusă, nefiind clar care sunt situațiile în care Guvernului României²⁷ sau după caz consiliile locale/județene pot decide să se procedeze altfel decât conform alin. (1). În plus, nu rezultă actul prin care Guvernul aprobă altă procedură de reorganizare.

22. Ca observație generală în ceea ce privește măsurile propuse pentru modificarea OUG nr. 109/2011 (art. XXXI și următoarele) precizăm că modificările frecvente ale legislației privind guvernanta corporativă sunt de natură să afecteze principiul securității raporturilor juridice. De asemenea, revine inițiatorului să își asume că prin modificările propuse nu se aduc atingere jaloanelor din PNRR care vizează guvernanta corporativă, deja îndeplinite. Totodată, în ceea ce privește stabilirea indemnizațiilor membrilor consiliului de administrație sau consiliului de supraveghere prin determinarea unor criterii prin lege, inițiatorul urmează a analiza impactul acestor reglementări asupra managementului întreprinderilor publice. În plus, cu privire la determinarea indicatorilor de performanță financiari și nefinanciari cu respectarea metodologiei aprobate prin ordin comun al MF și SGG, apreciem că este necesar să se analizeze corelarea acestei prevederi cu art. 4^o alin (1) din OUG nr. 109/2011: *”Metodologia de stabilire a indicatorilor de performanță financiari*

²⁷ Nu se precizează prin ce ar urma să se aprobe excepția respectivă

și nefinanciari și a componentei variabile a remunerației membrilor consiliului de administrație/supraveghere/directori/directorat al întreprinderilor publice se aprobă de Guvern, prin hotărâre, la propunerea AMEPIP, după consultarea autorităților publice tutelare și a structurilor asociative ale autorităților publice locale.” și respectiv cu rolul AMEPIP.

Soluțiile preconizate la art. XXXII alin. (1) sunt lipsite de previzibilitate și predictibilitate din cauza faptului că nu definesc criteriile în funcție de care operează reducerea numărului de posturi. Or, așa cum a statuat și instanța de contencios constituțional prin DCC nr. 55/2014, în cadrul căreia a analizat soluții similare²⁸, „ordonatorii principali de credite, în mod discreționar, pot desființa posturi ocupate, din moment ce actul normativ criticat nu prevede criterii/condiții în acest sens.”

De altfel, atunci când s-au desființat posturi ocupate au fost menționate explicit și criterii avute în vedere pentru încetarea raporturilor de muncă sau de serviciu ale personalului [a se vedea, în acest sens, art. 6 alin. (5) și (6) din Legea nr. 329/2009 privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 761 din 9 noiembrie 2009].”

Drept urmare, se impune reanalizarea prevederilor propuse, asigurându-se respectarea principiului securității raporturilor juridice prin instituirea unor criterii clare în funcție de care va avea loc reducerea numărului de posturi.

23. Prevederile art. XXXIII sunt formulate de o manieră deficitară, cu nerespectarea normelor de tehnică legislativă referitoare la calitatea legii. Potrivit art. 8 alin. (4) din Legea nr. 24/2000: „Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce. Nu se folosesc termeni cu încărcătură afectivă. Forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor”.

a. Astfel, la alin. (1) formularea „Posturile vacante existente la nivelul (...) care urmează a se ocupa prin (...) se face numai pe bază de (...)” este echivocă, neînțelegându-se cu se acordă verbul „se face”. De asemenea, și formularea „se face numai pe bază de hotărâre aprobată de Consiliile de Administrație” este necesar a fi reanalizată pentru a rezulta mai clar intenția de reglementare avută în vedere.

Totodată, pentru a fi delimitat în mod clar domeniul de aplicare al textului propus la alin. (1) este necesar să precizeze exact la care dintre posturile vacante se face referire, respectiv dacă sunt vizate doar cele pentru care nu au fost declanșate procedurile pentru ocuparea posturilor.

b. Pentru un plus de rigoare normativă este necesară reformularea alin. (2) de maniera „Restul posturilor vacante existente (...)”.

²⁸ Obiectul analizei deciziei fiind reprezentat de Legea de aprobare a OUG nr. 77/2013 pentru stabilirea unor măsuri privind asigurarea funcționalității administrației publice locale, a numărului de posturi și reducerea cheltuielilor la instituțiile și autoritățile publice din subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea Guvernului ori a ministerelor.

c. De asemenea, este necesară înlocuirea sintagmei „restul posturilor vacante (...) se anulează” cu sintagma „restul posturilor vacante (...) se desființează”.

24. În privința măsurilor referitoare la „disciplina” societăților cu capital integral sau majoritar de stat sau al UAT, în realitate măsuri de organizare internă a acestor operatori economici, precum și de guvernanță corporativă, observăm că, de fapt urmează a se deroga de la Legea nr. 31/1990 care stabilește că remunerațiile membrilor organelor executive sunt stabilite de AGA. Or, la toate societățile cu capital integral sau majoritar de stat există reprezentanți ai statului în AGA care primesc mandat de la instituția publică implicată cu privire la modul de a vota în AGA și, nu se poate distinge necesitatea derogării de la dreptul comun. Arătăm că societățile naționale și companiile naționale au caracter strategic, iar realizarea unor proiecte de interes strategic pentru securitatea națională (de exemplu, energetică) nu va fi posibilă prin plafonarea remunerațiilor membrilor organelor executive sub nivelul general acceptat în industrie.

În privința societăților cu capital integral sau majoritar al UAT, precum și a regiilor autonome ale acestora intervențiile preconizate creează premisele încălcării principiului autonomiei locale (art. 120 din Constituție) și dreptului de proprietate privată al UAT.

25. La art. XXXIV pct. 3 este necesară revizuirea sintagmei „nu poate să depășească maxim 5 persoane”. De asemenea, se impune justificarea soluției de a excepta operatorii economici ale căror acțiuni sunt listate la bursă precum și instituțiile de credit, fondurile de garantare și contragarantare unde statul este acționar majoritar de la măsura reducerii numărului de membri ai comitetelor menționate în text.

De altfel, soluția mai sus indicată nu este corelată cu dispozițiile art. LXXII alin. (2) și art. LXXXIII alin. (3)²⁹.

26. La art. XXXV formularea „Conducătorii autorităților publice centrale/județene și locale unde Statul Român sau după caz unitățile administrativ teritoriale sunt acționari integral sau majoritar la companiile naționale/societățile naționale/societățile respectiv au în coordonare/subordonare/autoritate regii autonome” este lipsită de claritate, fiind necesară revizuirea textului, asigurându-i coerența necesară³⁰. În plus, sintagma „conducătorii autorităților publice centrale/județene și locale” nu este consacrată juridic, fiind necesară revizuirea acesteia.

27. Cu privire la dispozițiile art. XXXVI³¹, semnalăm următoarele:

a. La art. XXXVI alin. (1) se precizează că sunt supuse intervenției legislative alineatele (3) și (4) ale art. 8 din OUG nr. 109/2011, însă alineatele modificate sunt numerotate, în mod eronat, ca fiind (2) și (3).

²⁹ Sintagma „prevederilor secțiunilor din cadrul Capitolului III- Măsuri pentru disciplina economico-financiară” este neclară fiind necesar să se indice fie secțiunile avute în vedere, fie întregul capitol în funcție de intenția de reglementare.

³⁰ Observația este valabilă pentru toate textele din cuprinsul proiectului care conțin dispoziții similare.

³¹ Se va avea în vedere că interdicția întreprinderilor publice de a avea datorii față de alți creditori se repetă atât la lit. a), cât și la lit. b) în paragraful final.

d. Este necesar să se prevadă cum va fi stabilită și acordată componenta variabilă a indemnizației în situația în care condițiile enumerate la **alin. (3)** - paragraful 3 - **lit. a)-f)** sunt îndeplinite doar în anumite perioade ale lunii. În plus, condițiile nu sunt clare. Astfel, nu e clară perioada în care operatorul economic nu trebuie să înregistreze datoriile restante față de bugetul general consolidat, față de creditori și furnizori. Lit. d) prezintă și ea un caracter echivoc având în vedere formularea „nu a înregistrat pierderi contabile anterioare (...)”³². De asemenea, este necesară stabilirea clară a condițiilor avute în vedere pentru acordarea componentei fixe majorate³³.

c. Apreciem necesară structurarea dispozițiilor din cadrul **alin. (3)** în funcție de ipoteza juridică descrisă.

Observațiile sunt valabile și pentru dispozițiile art. XXXVIII și pentru dispozițiile art. XLI alin. (2).

28. Referitor la dispozițiile art. XL, învedereăm următoarele:

a. Este necesară revizuirea sintagmelor „membrii executivi și neexecutivi (...) aflate în plată” din cadrul art. XL alin. (2) și (4).

b. Soluția preconizată la art. XL alin. (2) ce impune obligația membrilor executivi și neexecutivi din Consiliile de Administrație, a căror remunerație aflată în plată depășește nivelul stabilit prin prezentul proiect de lege, de a încheia acte adiționale la contractele de mandat pentru reducerea remunerațiilor, sunt de natură a aduce atingere libertății contractuale și, implicit, principiului securității raporturilor juridice prevăzut de art. 1 alin. (5) din Constituție.

c. Prevederile propuse la art. XL alin. (3) fac trimitere la dispozițiile art. VII alin. (2) din Legea nr. 187/2023. Aceste din urmă dispoziții cuprind măsurile necesare pentru punerea în aplicare a actului normativ, fiind proprii situației generate de intrarea în vigoare a Legii nr. 187/2023. Astfel, pentru un plus de rigoare normativă se impune reglementarea de sine stătătoare a sancțiunii aplicabile membrilor Consiliilor de administrație/supraveghere în cadrul prezentului proiect de lege.

Observațiile de mai sus sunt valabile și pentru și art. XLI alin. (3) și (4).

29. Referitor la soluțiile preconizate la art. XLI, vă comunicăm următoarele:

La art. XLI alin. (1), alin. (3), alin. (5) și alin. (10) este utilizată sintagma „conducătorii operatorilor economici”, însă aceasta nu are consacrare legală, motiv pentru care apreciem necesară reanalizarea acesteia³⁴.

a. La alin. (6) al art. XLI nu rezultă când și în ce condiții se va avea în vedere un criteriu sau altul pentru stabilirea nivelului salariului personalului încadrat în cadrul operatorilor economici, respectiv fie nivelul componentei fixe a remunerației membrilor executivi ai

³² Observația este valabilă și pentru lit. d) a următorului paragraf. La lit. e) a ultimului paragraf este necesar să se precizeze perioada avută în vedere.

³³ De exemplu, lit. d) nu precizează reperul temporal avută în vedere pentru neînregistrarea de pierderi contabile anterioare.

³⁴ Observația este valabilă și pentru restul dispozițiilor din cadrul legii care folosesc o astfel de terminologie.

consiliilor de administrație, respectiv fie componenta fixă a remunerației membrilor conducătorilor care nu fac parte din consiliile de administrație. Este necesară clarificarea aspectelor anterior semnalate precum și reformularea dispozițiilor menționate de o manieră cât mai clară.

b. Este necesară justificarea temeinică a soluțiilor propuse la **alin. (7) al art. XLI** având în vedere că acestea pot avea ca efect desființarea unor structuri organizatorice existente. De asemenea, este necesar să se clarifice ce se întâmplă cu personalul încadrat în eventualele structuri organizatorice care vor fi desființate.

Arătăm, în acest sens, că raporturile de muncă ale personalului contractual încadrat în structurile organizatorice anterior menționate sunt guvernate de Codul muncii - Legea nr. 53/2003 - reglementarea de drept comun în această materie. Astfel, regimul juridic aplicabil nașterii, modificării ori stingerii raporturilor de muncă trebuie să respecte legea menționată, orice modificare cu privire la aceste aspecte fiind necesar a se încadra în condițiile expres și limitativ prevăzute de Codul muncii. De altfel, prin DCC nr. 1039/2009, Curtea Constituțională a statuat că „unul dintre principiile care stau la baza dreptului la muncă este stabilitatea raporturilor juridice care iau naștere odată cu încheierea contractului individual de muncă, acest principiu decurgând din obligația statului de a crea cadrul legislativ menit să asigure salariaților siguranța și garanția păstrării locului de muncă. Mai mult, Constituția prevede expres dreptul persoanei de a-și alege în mod liber locul de muncă, ceea ce implică obligația corelativă a statului de a reglementa condiții obiective și nediscriminatorii, de natură a garanta accesul la un loc de muncă”.

Prin urmare, se va avea în vedere ca prin soluțiile propuse să nu fie afectată structura organizatorică a operatorilor economici și stabilitatea raporturilor juridice de muncă.

c. La **alin. (9) al art. XLI** nu sunt instituite criterii/condiții pentru situația în care sunt mai multe persoane aflate într-una dintre ipotezele prevăzute de normă, astfel că nu rezultă cum se va decide cine va ocupa poziția de conducere vacantă. Or, textele legale trebuie elaborate astfel încât să fie previzibile și predictibile pentru destinatarii săi, evitându-se crearea premiselor de aplicare arbitrară a acestora.

30. În ceea ce privește soluțiile propuse la **art. XLII**, vă comunicăm următoarele:

a. La **alin. (1) al art. XLII** prevederile propuse sunt echivoce, fapt determinat de utilizarea a două sintagme diferite „consum de carburanți” și „consum de combustibil”, pentru desemnarea aceluiași concept/obiect de reglementare. Revine, așadar, inițiatorului proiectului să clarifice care este semnificația noțiunilor menționate, evitându-se utilizarea unei terminologii diferite pentru același obiect de reglementare³⁵.

De asemenea, sintagma „precum și pentru alte categorii de activități aprobate de ordonatorul principal de credite” prezintă deficiențe din perspectiva cerințelor de claritate a legii întrucât nu rezultă prin ce sunt aprobate respectivele categorii de activități. De altfel, apreciem că stabilirea unor categorii de activități exceptate de la aplicarea normelor de nivel primar trebuie să realizeze doar cu respectarea principiului ierarhiei actelor normative

³⁵ Se va avea în vedere respectarea prevederilor art. 37 alin. (1) din Legea nr. 24/2000: „În limbajul normativ aceleași noțiuni se exprimă numai prin aceiași termeni”.

prevazute de art. 4 din Legea nr. 24/2000, nefiind admisă completarea indirectă a legii prin acte de nivel infralegal.

b. După tabelul din cadrul alin. (1) al art. XLII se utilizează simbolul „*”, însă aceasta nu constituie o modalitate de structurare, individualizare sau numerotare a unor ipoteze juridice prevăzută de Legea nr. 24/2000. Arătăm, în acest sens, că potrivit dispozițiilor art. 48 alin. (4) teza I din legea anterior menționată: „În actele normative cu o anumită întindere, dacă un articol are două sau mai multe alineate, acestea se numerotează la începutul fiecăruia cu cifre arabe cuprinse în paranteză”.

c. Este necesară justificarea diferenței de tratament generată de prevederile alin. (3), (4) și (5) ale art. XLII cu privire la valoarea autoturismelor ce pot fi achiziționate.

d. Este necesară revizuirea formulării „parcurile auto existente în vigoare la data intrării în vigoare a prezentei legi (..)” din cadrul alin. (6) al art. XLII.

e. Potrivit prevederilor propuse la art. XLII alin. (8), Guvernul României poate aproba prin memorandum și alte normative de cheltuieli pentru dotarea cu autoturisme și consum de carburanți. Or, potrivit art. 10 din Regulamentul³⁶ aprobat HG nr. 561/2009: „(1) Memorandumul este instrumentul prin care se supune spre aprobare inițierea negocierii și/sau semnarea unui tratat internațional, respectiv suspendarea aplicării unui tratat, în conformitate cu prevederile Legii nr. 590/2003. (2) Memorandumul poate fi elaborat și în cazul în care este necesară o decizie a Guvernului într-o anumită problemă. Memorandumul va fi avizat de instituțiile implicate și va cuprinde descrierea respectivei probleme și propuneri pentru rezolvarea acesteia. (3) Memorandumul este un act intern al Guvernului, care nu se publică în Monitorul Oficial al României”.

Mai mult, memorandumul nu se numără printre tipurile de acte normative, prevăzute de art. 108 alin. (1) din Constituție³⁷ și art. 37 alin. (1) din OUG nr. 57/2019³⁸ ce pot fi adoptate de către Guvern.

Din aceste prevederi rezultă că memorandumul nu este un act normativ, ceea ce afectează rolul Parlamentului ca autoritate legiuitoare consacrat de art. 61 din Constituție și principiul ierarhiei actelor normative consacrat de art. 1 alin. 5 din legea fundamentală, precum și rolul Guvernului consacrat de art. 108 din Constituție.

Observația este valabilă și pentru art. LI, art. LXXXII alin. (2) și art. LXXXIII alin. (1).

31. În ceea ce privește soluția cuprinsă în cadrul art. XLIII, vă comunicăm următoarele:

a. La art. XLIII alin. (1) lit. a) sintagma „în cuantum de trei ori indemnizația de delegare pentru sectorul bugetar” este neclară fiind necesară reformularea acesteia.

³⁶ ... privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării

³⁷ „Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe”.

³⁸ „În exercitarea atribuțiilor sale, Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe. Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor. Ordonanțele se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare, în condițiile art. 115 alin. (1) - (3) din Constituție. În situații extraordinare se adoptă ordonanțe de urgență, în condițiile art. 115 alin. (4) - (6) din Constituție”.

D. La art. XLIII alin. (1) lit. D) sintagma „potrivit normei de cazare din sectorul public” este neclară, fiind necesară clarificarea acestor prevederi sau, după caz, utilizarea normei de trimitere pentru indicarea prevederilor legale care au un astfel de obiect de reglementare.

c. La art. XLIII alin. (2) este necesar să se precizeze dacă depășirea cheltuielilor cu diurna/cazarea pentru deplasarea în altă localitate din țară are loc urmare solicitării personalului încadrat la operatorii economici sau din motive imputabile acestuia. În caz contrar, impunerea unor astfel de cheltuieli este de natură a aduce atingere dreptului de proprietate al personalului încadrat la operatorul economic.

32. În ceea ce privește soluțiile preconizate la art. XLIV din proiect, semnalăm următoarele:

a. Alin. (1) al art. XLIV nu respectă cerințele de redactare a actelor normative impuse de art. 8 alin. (4) teza I din Legea nr. 24/2000 potrivit căroră: „Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”. Din ansamblul prevederilor propuse, nu rezultă ce urmează a se întâmpla „începând cu anul 2025”, respectiv dacă din acel moment vor fi plafonate cheltuielile vizate de normă sau dacă din acel moment va avea loc actualizarea plafonului cu indicele prețului de consum comunicat de Institutul Național de Statistică. Drept urmare, este necesară reformularea normelor propuse astfel încât să rezulte în mod clar intenția de reglementare.

b. Potrivit alin. (2) al art. XLIV cheltuielile privind voucherele de vacanță sau alte drepturi acordate conform reglementărilor legale sau contractelor colective de muncă nu pot depăși anual, în perioada 1 ianuarie 2024 - 31 decembrie 2026 contravaloarea a 1.600 lei/an/persoană”. Din analiza acestor prevederi nu rezultă care sunt drepturile la care se face referire, ceea ce generează un climat de insecuritate juridică în ceea ce privește drepturile destinatarilor normei. Se impune, așadar, revizuirea normelor propuse, asigurându-le predictibilitatea și previzibilitatea inerente principiului securității raporturilor juridice.

33. La art. XLV alin. (1) apreciem necesară revizuirea sintagmei „care au înregistrat pierderi din anii precedenți și nerecuperate” de o manieră mai clară, indicându-se în mod concret tipurile de „pierderi” avute în vedere. De asemenea, pentru un plus de claritate se poate avea în vedere stabilirea momentului la care acestea sunt nerecuperate, respectiv la momentul intrării în vigoare a legii sau la un moment ulterior.

34. La art. XLVII este necesar să se indice în mod expres prevederile din prezenta legea care definesc operatorii economici, așa cum prevede, de altfel, art. 50 alin. (1) teza I din Legea nr. 24/2000: „(1) În cazul în care o normă este complementară altei norme, pentru evitarea repetării în text a acelei norme se va face trimitere la articolul, respectiv la actul normativ care o conține”.

35. În ceea ce privește art. XLVIII precizăm următoarele:

Cu titlu general, precizăm că instituirea cu caracter permanent a taxei speciale de 80% la care se face referire în text poate fi de natură să afecteze independența funcțională și financiară a acestor autorități administrative autonome aflate sub control parlamentar.

a. Raportat la alin. (1) se impune clarificarea înțelesului noțiunilor de „venituri curente” și „activitate curentă”. În plus, nu rezultă cu claritate în ce constă distincția între noțiunea

de „venituri curente obținute ca urmare a încasării tarifelor/taxelor” și cea de „venituri rezultate din colectarea unor taxe/tarife ca urmare a exercitării funcțiilor de reglementare/control/prestări servicii/autorizări.

b. În ceea ce privește alin. (2) semnalăm necesitatea de a se avea în vedere realizarea unei unități terminologice. Astfel, alin.(1) face referire la rezultat net/rezultat patrimonial/profit contabil, în vreme ce alin.(2) face referire la rezultat net/rezultat patrimonial/ profit net.

c. Raportat la alin. (3) menționăm că nu am identificat în cuprinsul articolului noțiunea definită în acest alineat -respectiv „tarife/taxe speciale colectate potrivit legii.” În ceea ce privește referirea la bunuri/piețe/active de interes și utilitate publică urmează a se clarifica în ce mod sunt identificate în concret aceste bunuri/piețe/active, respectiv procedura prin care acestea sunt declarate de interes și utilitate publică. De asemenea, în ceea ce privește utilizarea sintagmei „cum ar fi fără să limiteze la aceasta”, pe lângă carențele de ordin redacțional, este de natură a conferi normei o lipsă de predictibilitate. Observația este valabilă și pentru trimiterea din cuprinsul alin. (10) la regulile „de executare silită prevăzută de lege”.

36. În ceea ce privește **Art. XLIX alin. (1)** norma propusă este lipsită de claritate și previzibilitate, fiind contrară art. 1 alin. (5) din Constituție dar și discriminatorie, față de alte categorii de personal salarizat din fonduri publice, cărora li se aplică în continuare Legea - cadru de salarizare nr.153/2017 și ale căror drepturi salariale nu sunt afectate.

Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în materie de discriminare, precum și cea a Curții Constituționale sunt constante în a sublinia că principiul egalității nu semnifică uniformitate, la situații diferite putând exista un tratament juridic diferit.

Pe de altă parte, aceeași jurisprudență subliniază constant ideea că diferența de tratament devine discriminare atunci când se induce distincții între situații analoage și comparabile fără ca acestea să se bazeze pe o justificare rezonabilă și obiectivă.

Astfel, cele două instanțe au decis în mod constant că pentru ca o asemenea încălcare să se producă trebuie stabilit că persoane plasate în situații analoage sau comparabile, în materie, beneficiază de un tratament preferențial și că această distincție nu-și găsește nicio justificare obiectivă sau rezonabilă.

Astfel, în lipsa indicării unor criterii raționale și obiective diferențierea de tratament preconizată poate fi considerată arbitrară și deci contrară art.16 din Constituție.

În opinia noastră, ipoteza de aplicare a textului proiectului este dificil de identificat deoarece privește parte din personalul vizat de art. 2 alin. (2) din Legea nr. 153/2017 (cărui nu i se aplică Legea nr.153/2017, respectiv Banca Națională a României, Autoritatea de Supraveghere Financiară, Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei și Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații), dar și alte categorii de personal cărora li se aplică alt „sistem de remunerare este altul decât cel reglementat de lege”.

Este așadar necesară clarificarea categoriei de destinatari ai legii vizate.

37. La art. XLIIA alin.(2) și (3) reiterând cele anterior expuse cu privire la neclaritatea normei și caracterul discriminatoriu al acesteia arătăm că nu se pot identifica în concret care sunt tipurile de „măsuri legale” pe care conducătorii agențiilor/autorităților/instituțiilor autonome care se află în coordonarea/subordonarea/autoritatea/controlul Parlamentului trebuie să le ia în mod concret pentru încadrarea remunerației brute lunare în limitele respective.

În plus, ambele măsuri au caracterul unei măsuri restrictive de drepturi fundamentale (art. 41 și art. 44 din Constituție) măsuri care pot fi dispuse numai cu respectarea art. 53 din Legea Fundamentală.

Observația este valabilă și pentru Art. LI alin.7, Art. LII alin. (7), Art. LIII 1. (3) și 2. Alin.(3), Art. LIII 1. (1) Art. LIV alin.(4).

38. La art. L alin. (1) nu se poate deduce, prin sintagma „aprobată” dacă diminuarea are în vedere numărul de consilieri sau de posturi, indiferent deci dacă sunt sau nu vacante la momentul intrării în vigoare a legii, norma fiind lipsită de claritate și previzibilitate.

Nu sunt, de asemenea, prevăzute niciun fel de criterii care să stea la baza reducerii numărului de consilieri, măsura având un caracter arbitrar.

39. La art. LI sub rezerva criticilor de neclaritate și imprevizibilitate a normelor, prin raportare la art.1 alin.(5) din Constituție, formulăm punctual și următoarele observații:

a) La alin.(1) prin utilizarea sintagmei „agențiilor/autorităților/instituțiilor publice autonome din coordonarea Parlamentului României” nu putem deduce sfera destinatarilor normei,

b) La alin.(2) nulitatea este o sancțiune specifică actului juridic civil, care constă în lipsirea de efecte juridice pe viitor ale unui act încheiat cu nerespectarea condițiilor prevăzute de lege, la data încheierii sale. Or, în cazul de față terminologia este inadecvată pentru exprimarea intenției de reglementare care, probabil, se referă la reducerea posturilor vacante.

c) La alin.(3) nu se poate determina la cine anume se referă norma, deoarece pare că privește personalul vizat de art. 2 alin. (2) din Legea nr. 153/2017 dar și alte categorii de personal cărora li se aplică alt „sistem de remunerare este altul decât cel reglementat de lege”. Menținem observațiile privitoare la discriminare prin raportare la art.16 din Constituție, precum și caracterul restrictiv de drepturi fundamentale (art. 41 și art. 44 din Constituție) măsuri care pot fi dispuse numai cu respectarea art. 53 din Legea Fundamentală.

40. La art. LII alin.(8) este necesară reformularea/eliminarea, după caz a soluției potrivit căreia Guvernul României poate aproba prin memorandum alte normative de cheltuieli privind dotarea cu autoturisme și normative de combustibil în cazuri temeinic justificate, deoarece în forma propusă ar rezulta că prin memorandum se deroga de la prezenta lege, ceea ce afectează rolul Parlamentului ca autoritate legiuitoare consacrat de art. 61 din Constituție și principiul ierarhiei actelor normative consacrat de art. 1 alin. 5 din legea fundamentală, precum și rolul Guvernului consacrat de art. 108 din Constituție..

41. Art. LIII pct.1 este lipsit de claritate și previzibilitate deoarece nu pot fi identificați nici destinatarii normei „personalul încadrat în cadrul agențiilor/autorităților/instituțiilor

autonome care se află în coordonarea/subordonarea/autoritatea/controlul Parlamentului României”, nici „nivelul indemnizației de delegare...valabilă pentru sectorul bugetar”, norma urmând a fi reformulată cu indicarea cadrului normativ avut în vedere.

42. Referitor la art. LV, învedereăm:

42.1. Deși formal prin alin. (1) al acestui articol se instituie o derogare de la prevederile art. 21 din Legea 25/2023³⁹, în realitate, soluțiile preconizate sunt de natură să golească parțial de conținut substanța măsurilor configurate prin Legea nr. 25/2023, cel puțin din perspectiva următoarelor aspecte:

a) în sistemul Legii nr. 25/2023, operațiunea juridică de fuziune este eminentamente voluntară, art. 12 alin. (1)⁴⁰ având caracterul unei norme permissive;

b) în cazul organizațiilor de cercetare încadrate în clasa a III-a de performanță, potrivit art. 19 alin. (9) din Legea nr. 25/2023, „comisia de evaluare elaborează un plan de transformare având ca scop creșterea performanței organizației cel puțin la nivelul clasei a II-a de performanță, aprobat prin ordin al ministrului cercetării, inovării și digitalizării”, iar alin. (1) al art. 21 din aceeași lege prevede o serie de măsuri care trebuie luate pentru creșterea performanței organizației de cercetare.

42.2. Proiectul utilizează 3 concepte distincte (fuziunea, desființarea și lichidarea) fără a se realiza însă o delimitare clară de conținut, aspect care este de natură să imprime normei juridice un caracter echivoc, mai ales în condițiile în care în dreptul comun aceste concepte au o semnificație bine conturată. Dacă în cazul fuziunii se poate face apel la dispozițiile art. 233 și urm. C.civ., iar contextul și efectele desființării pot fi deduse din economia reglementării, apreciem că este discutabilă operațiunea preconizată de lichidare a unei organizații de cercetare, având în vedere că lichidarea în sine poate reprezenta (doar) un efect al fuziunii sau, după caz, al desființării.

Observația este valabilă și în privința entităților prevăzute la art. LVIII, care ar urma să intre „în proces de desființare și lichidare”.

42.3. Potrivit art. 8 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 752/2001⁴¹, republicată, în realizarea obiectivelor sale, Academia Română „avizează proiecte de acte normative care privesc domeniile de activitate ale Academiei Române”. Având în vedere că prezentul proiect de lege vizează, necircumstanțiat, organizațiile de cercetare din România, categorie în care se înscriu, îndubitabil, și institutele și centrele de cercetare din sistemul Academiei Române, este necesară obținerea avizului acestei instituții de interes public național.

43. Referitor la art. LVI, semnalăm că ordonanța vizată a fost adoptată în temeiul unei legi de abilitare, nefiind o ordonanță de urgență, așa cum în mod eronat se indică.

44. Referitor la art. LVIII, învedereăm:

³⁹ ...privind integrarea voluntară a organizațiilor de cercetare, dezvoltare și inovare din România în Spațiul European de Cercetare, precum și pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr. 57/2002 privind cercetarea științifică și dezvoltarea tehnologică

⁴⁰ Potrivit acestui text, „Orice organizație de cercetare poate fuziona, prin absorbție sau contopire, cu una sau mai multe organizații de cercetare”.

⁴¹ ... privind organizarea și funcționarea Academiei Române.

Str. Apolodor nr. 17, sector 5, 050741 București, România

44.1. Sintagma de la alin. (1) „care indeplinesc majoritar, cumulativ” este lipsită de sens, fiind necesară reformularea sa, în funcție de intenția de reglementare.

44.2. În opinia noastră, unele dintre criteriile enumerate la alin. (1) implică o apreciere eminentamente subiectivă, textul fiind susceptibil să genereze interpretări și aplicări arbitrare; spre ex., cel de la lit. b) „rezultatele activității desfășurate nu stau la baza fundamentării strategiilor respectiv politicilor publice” ori lit. g) „activitatea desfășurată nu este de interes și uz public”.

44.3. La alin. (3), perioada indicată, respectiv „1 septembrie 2023 - 30 iunie 2024” este de natură să imprime normei juridice o aparență de retroactivitate.

44.4. La alin. (5), utilizarea verbului „se anulează” cu referire la posturile vacante, apreciem că nu este riguroasă, fiind necesară reformularea.

45. Referitor la art. LIX din Secțiunea 5 Descentralizarea unor servicii publice

În ceea ce privește norma propusă la învedereăm următoarele:

Potrivit art.5 lit. x) din Codul Administrativ descentralizarea reprezintă transferul de competențe administrative și financiare de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale, împreună cu resursele financiare necesare exercitării acestora.

Regulile și etapele procesului de descentralizare sunt prevăzute de art. 77-80 din Codul administrativ, astfel încât sunt transferate competențele către autoritățile administrației publice locale cu respectarea principiului subsidiarității și criteriul ariei geografice a beneficiarilor, prin lege, fundamentat pe analize de impact și ale unor sisteme de indicatori de monitorizare, în etapele descrise la art.78, în colaborare cu structurile asociative ale autorităților administrației publice locale.

Potrivit art. 79 transferul de competențe, precum și exercitarea acestora se fac concomitent cu asigurarea tuturor resurselor necesare, finanțarea competențelor delegate este asigurată în totalitate de către administrația publică centrală. Competențele delegate sunt exercitate de către autoritățile administrației publice locale sau de către alte instituții publice locale, în numele unei autorități a administrației publice centrale, în limitele stabilite de către aceasta.

În opinia noastră, soluția normativă propusă la art. LIX ca efect golirea de conținut a regulilor în materia descentralizării anterior expuse și creează un climat de neclaritate, imprevizibilitate și instabilitate normativă, prezentând vicii de neconstituționalitate prin raportare la art.1 alin.(5) din Constituție.

Or, conform jurisprudenței⁴² Curții Constituționale, o dispoziție legală trebuie să fie precisă, neechivocă și să instituie norme clare, previzibile și accesibile a căror aplicare să nu permită arbitrariul sau abuzul, iar norma juridică trebuie să reglementeze în mod unitar și uniform și să stabilească cerințe minimale aplicabile tuturor destinatarilor săi.

⁴² Decizia nr. 297/2018, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 518 din 25 iunie 2018; Decizia nr.637 din 13 octombrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.906 din 8 decembrie 2015, paragraful 34...

mai mult, Curtea a statuat⁴³ că „pentru a fi îndeplinită cerința de accesibilitate a legii, nu este suficient ca o lege să fie adusă la cunoștință publică, ci este necesar ca între actele normative care reglementează un anumit domeniu să existe atât o conexiune logică pentru a da posibilitatea destinatarilor acestora să determine conținutul domeniului reglementat, cât și o corespondență sub aspectul forței lor juridice. În acest sens, normele de tehnică legislativă referitoare la integrarea proiectului în ansamblul legislației statuează că actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care actul normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune [art. 13 lit. a) din Legea nr. 24/2000]”.

În plus, ignorarea setului de reguli în materia descentralizării descris în actualul cadru legislativ în domeniu are ca efect nu doar nerespectarea prevederilor art. 1 alin. (5) referitoare la principiul constituțional al legalității, dar și ale art. 120-122 vizând principiul autonomiei locale (inclusiv în rezolvarea treburilor publice în orașe/comune și respectiv și coordonarea activității consiliilor comunale/orășenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean), ale art.136 (Proprietatea), precum și ale art.147 din Constituția României, vizând caracterul obligatoriu al deciziilor CCR, sens în care amintim Decizia nr. 1/2014 considerentele 91-167.

Dincolo de aspecte prezentate mai sus, arătăm și următoarele deficiențe punctuale ale textului:

- la alin. (1) nu rezultă căror autorități ale administrației publice locale, astfel cum sunt menționate la art.121 alin.(1) din Constituție le sunt transferate serviciile publice în cauză; textul utilizând sintagma „autorități publice județene”. Observația este valabilă și pentru alin.(5)

- la alin. (2) lit. a) având în vedere că direcțiile județene pentru familie și tineret, respectiv Direcția pentru Familie și Tineret a Municipiului București, sunt servicii publice deconcentrate aflate în coordonarea MFTES norma se va reformula în consecință cu indicarea autorității în subordinea căreia se transmite;

- Observația de mai sus este valabilă și pentru lit. b);

- La alin. (2) lit. c) este necesar a fi clarificat regimul juridic al Caselor Județene ale Elevilor, iar sintagma „patrimoniul aferent” va fi reformulată în mod corespunzător;

- la alin. (3) norma se va reformula, întrucât din cuprinsul ei nu rezultă dacă descentralizarea serviciilor publice de interes național vizează doar serviciile de la alin.(2) sau sunt avute în vedere și altele;

- la alin. (4) se va avea în vedere că norma nu vizează „transferul” personalului, ci eventual preluarea acestuia, a patrimoniului ș.a.m.d., iar de vreme ce aceasta va opera la o dată ulterioară, prin lege, în condițiile alin.(6) cu respectarea prevederilor art. 77 din OUG nr. 57/2019 nu înțelegem care mai este rațiunea reglementării propuse.

- la alin. (5) arătăm că de esența descentralizării este furnizarea unui serviciu public la acel nivel al administrației publice locale care corespunde cel mai bine ariei geografice a

⁴³ Decizia nr. 363/2015, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 495 din 06 iulie 2015.

beneficiarii, deci realizarea unei "politici locale", prin urmarea soluției preconizată de implementare a politicilor și strategiilor publice de interes național, prin instituțiile transferate în subordinea autorităților publice locale, apare ca fiind lipsită de sens și contrară scopului în care este realizată descentralizarea.

După cum a reținut CCR în jurisprudența⁴⁴ sa, natura autorităților administrației publice locale (consiliile locale, primării și consiliile județene) de instituții fundamentale ale statului este deopotrivă subliniată de statutul constituțional al acestora, consacrat de art. 120 - 122 - Administrația publică locală, precum și de faptul că organizarea și funcționarea sa, adică regimul său juridic, se reglementează, potrivit art. 73 alin. (3) lit. o) din Constituție, prin lege organică."

IV. Cu privire la Capitolul IV - Măsuri pentru combaterea evaziunii fiscale

1. Titlul capitolului IV care se referă la "combaterea evaziunii fiscale" nu se corelează cu conținutul normelor propuse care de fapt vizează conform art. LX pct. (1) "măsuri de prevenire și combatere a activităților economice ilicite". Avem în vedere și că Legea 241/2005 deja reglementează "combaterea evaziunii fiscale" reglementând "măsuri de prevenire și combatere a infracțiunilor de evaziune fiscală și a unor infracțiuni aflate în legătură cu acestea", conform art. 1 din această Lege. În plus, în sfera "evaziunii fiscale", conform art. 2 intră raporturi juridice de drept fiscal și nu orice fel de activități economice, așa cum sunt definite la pct. 2 al art. LX din proiect.

2. Cu privire la definiția "activității economice" de la pct. 2 lit. a), corelat cu interdicția de la pct. 4 observăm că orice operațiune lucrativă de "producere, administrare ori înstrăinare de bunuri" sau prestare de servicii din care rezultă venituri ar urma să cadă sub imperiul interdicției de la pct. 4. Astfel, de ex. vânzarea de către o persoană fizică a unui imobil (construcție sau/și teren) este o operațiune din care rezultă venituri, dar va fi considerată activitate lucrativă și va și face sau nu obiectul interdicției?

Mai mult, nu se poate distinge cum se va face delimitarea între domeniul de aplicare al Legii 241/2005 și sfera de aplicare a prezentului proiect, deoarece, de ex. interdicțiile de la pct. 4 și 5 pot să constituie elemente materiale ale unor infracțiuni prevăzute și pedepsite de Legea 241/2005. În această ipoteză absența corelării poate conduce la dezincriminarea faptelor de încălcare a interdicțiilor de la pct. 4 și 5 prin scoaterea lor din sfera ilicitului penal.

În acest sens, impactul măsurilor propuse este necesar să fie evaluat inclusiv pe baza unui punct de vedere al Ministerului Public.

3. Pentru noile contravenții reglementate în cadrul Capitolului IV este necesară stabilirea unui termen de intrare în vigoare care, inclusiv în cazuri urgente, nu poate fi mai mic de 10

⁴⁴ Decizie nr. 1.623/2011 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 63/2010 pentru modificarea și completarea Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, precum și pentru stabilirea unor măsuri financiare, publicată în Monitorul Oficial nr. 89 / 2012

zite, în caz contrar fiind afectat principiul prezizibilității normelor și cel al legitimității incriminării - art. 1 alin. (5) și art. 23 alin. (12) din Constituție.

4. Deși interdicția de la pct. 5 constă în "este interzisă efectuarea de activități economice cu bunuri care nu sunt însoțite de documente de proveniență..." și la pct. 11 este reglementată ca și contravenție încălcarea acestei interdicții, mai departe, la pct. 14 lit. b) urmează să se confişte bunurile pentru care contravenientul nu prezintă în 24 de ore "documente de proveniență care să ateste natură ilicită a bunurilor", ca și când elementul material al contravenției ar fi deținerea de bunuri fără documente de proveniență și nu efectuarea de activități economice cu bunuri care nu sunt însoțite de documente de proveniență.

Avem în vedere că, potrivit art. 44 alin. (8) din Constituție "caracterul licit al dobândirii se prezumă".

Observația este valabilă și pentru pct. 16, în privința sintagmei "asupra bunurilor a căror proveniență licită nu poate fi dovedită", pentru pct. 17 lit. j), în privința sintagmei "să ateste proveniența licită a bunurilor", pentru pct. 21, în privința sintagmei "să ateste natura licită a bunurilor" și, respectiv, pentru pct. 22 și 24, în privința aceleiași sintagme.

În plus, referitor la sintagma "natura licită a bunurilor" observăm că aceasta ar presupune că bunurile în sine ar putea fi incriminate, deși această ipoteză este exclusă ab initio și, prin urmare este necesar să fie reformulat textul.

5. Referitor la contravenția prevăzută de art. LX pct. 9 raportat la pct. 4 din proiect

Această contravenție are un conținut similar celei prevăzute în cuprinsul art. 336 alin. (1) Cod procedură fiscală, care prevede astfel: „(1) *Constituie contravenții următoarele fapte, dacă nu au fost săvârșite în astfel de condiții încât să fie considerate, potrivit legii, infracțiuni: a) nedepunerea de către contribuabil/plătitor la termenele prevăzute de lege a declarațiilor de înregistrare fiscală, de radiere a înregistrării fiscale sau de mențiuni;(...)*”

Contravenția de la art. 336 alin. (1) Cod procedură fiscală are în vedere atât fapte ce constituie încălcări ale legii comise în legătură cu înregistrarea la începutul activității, cât și cele comise în legătură cu modificările survenite ulterior începerii activității (de exemplu, declarația de mențiuni în caz de suspendare).

Este de analizat dacă eventual conduita ilicită de la art. LX pct. 9 raportat la pct. 4 din proiect ar putea fi încadrată în dispozițiile în vigoare ale art. 336 C.pr. fisc., în condițiile în care conținutul acesteia este ușor diferit, pretinzând un element suplimentar și anume desfășurarea de activități.

6. La pct. 26 sintagma "până la clarificarea situației de fapt" pare să nu concorde cu conținutul verificărilor efectuate care în realitate au ca obiect să determine dacă bunurile beneficiază de niște documente de proveniență asupra lor, astfel încât activitatea economică desfășurată cu acele bunuri să aibă caracter licit, ceea ce constituie o situație de drept.

7. Referitor la pct. 31 al art. LX, care are următorul cuprins: „31 *În toate cazurile în care se constată existența unor împrejurări privind săvârșirea unor fapte prevăzute de legea penală în legătură cu documentele prezentate sunt sesizate organele de urmărire penală*

competențe.”, apreciem că, având în vedere faptul că textul vizatează posibile mijloace de probă, pentru un plus de vizibilitate a normei procesual penale, la fel ca în cazul altor acte normative, se impune introducerea unei teze suplimentare cu următorul cuprins: „Dispozițiile art. 61 din Codul de procedură penală sunt aplicabile în mod corespunzător.”

8. La art. LXI nu este clar ce se înțelege prin ”transporturi rutiere de bunuri”, respectiv care transporturi, ce bunuri și în ce condiții vor intra în domeniul de aplicare al legii.

Cu privire la pct. 7 al art. LXI, având următorul conținut: „(7) *Neîndeplinirea de către conducătorul auto a obligației prevăzute la pct. 6 constituie contravenție, dacă nu a fost săvârșită în astfel de condiții încât să fie considerată, potrivit legii penale, infracțiune și se sancționează cu amendă de la 20000 la 50000 lei.*”, facem precizarea că textul ridică problema unei eventuale suprapuneri între contravenție și infracțiunea de la art. 260 C. pen., dat fiind că infracțiunea de rupere de sigilii se comite întotdeauna cu intenție, iar contravenția poate viza și forma de vinovăției a culpei, astfel că va putea fi reținută contravenția în cazul păstrării neglijente a sigiliilor inteligente amplasate pe mijloacele de transport. De altfel, pare că inițiatorul actului normativ are în vedere prin reglementarea prezentei contravenții inclusiv astfel de cazuri, când se pune problema neglijenței în asigurarea integrității sigiliilor inteligente aplicate pe mijloacele de transport.

În plus, apreciem că textul contravenției ridică și o serie de probleme de echitate, proporționalitate și discriminare.

Astfel, în primul rând, nu este clar care sunt obligațiile concrete ale conducătorului auto, în așa fel încât acesta să poate evita aplicarea unei răspunderi contravenționale. Din formularea proiectului, conducătorul auto are obligația absolută de a asigura integritatea sigiliilor inteligente, fără a exista vreo ipoteză care să îi permită excluderea de la răspunderea contravențională, în cazul în care respectiva integritate este afectată.

În plus, nu este clară intenția inițiatorului în ceea ce privește această contravenție și contravenția prevăzută la art. 651 lit. i) din Regulamentul de aplicare a Codului vamal al României, aprobat prin HG nr. 707/2006 („i) *neîndeplinirea de către transportatorul sau gestionarul mărfurilor nevămuite a obligației de a asigura integritatea sigiliilor sau marcajelor, cu excepția cazului fortuit sau de forță majoră;*”), respectiv care este relația dintre cele două contravenții și dacă este posibilă reținerea acestora în concurs.

9. Prevederile art. LXII instituie un nou impozit și, pe cale de consecință ar trebui să fie incluse în Codul fiscal care este sediul materiei. În plus, nu este clar despre ce venituri este vorba, rezultatul fiind o relativă prezumție de dobândire ilicită a oricărui tip de venit pentru care orice persoană fizică sau juridică ajunge să aibă sarcina probei dobândirii licite contrar art 44 alin. (8) din Constituție.

10. Raportat la art. LXVII precizăm următoarele:

a. Intervențiile legislative asupra aceluiași act normativ - respectiv Codul Fiscal - se impun a fi inserate în cuprinsul unui singur articol roman.

b. Se impune reglementarea contravențiilor cu suficientă precizie și claritate, astfel încât să fie identificabilă conduita interzisă, persoana sancționată și sancțiunea aplicabilă. Astfel, în cuprinsul art.449 alin.(2) lit.t) - punctul 7 al articolului - se sancționează încălcarea

dispozițiilor art.324 alin.(1) pct.2 lit. a) și b), dispoziții care reglementează anumite situații în care nu se aplică regimul de accizare, fără a putea fi identificată cu claritate conduita incriminată și persoana sancționată.

c. În cuprinsul pct.8 la lit. a) nu rezultă dacă trimiterea la prevederile art.435 alin.(3), (4) și lit. ș) vizează exclusiv lit. o).

11. Raportat la art .LXX pct.1 și 2 menționăm că limitarea posibilității de utilizare a numerarului reprezintă o măsură de restrângere a dreptului de proprietate și a libertății comerțului, existând posibilitatea ca această restrângere să fie considerată ca nerespectând obligația de proporționalitate. În acest sens, trebuie avute în vedere inclusiv considerentele din cuprinsul Deciziei CCR nr.859/2009 conform căroră „Obligarea personalului din instituțiile publice de a primi drepturile salariale prin intermediul cardului condiționează folosința acestor "bunuri" de existența bancomatelor și automat de voința unor persoane juridice private (bănci), care percep pentru eliberarea banilor anumite comisioane. În aceste condiții, se ajunge la micșorarea drepturilor salariale ale persoanelor din instituțiile publice, fără a se ține cont de consimțământul acestora. Mai mult, titularii cardurilor nu pot folosi și dispune de drepturile lor salariale în orice situație, fiind ținuți de limitarea zilnică a retragerilor sumelor de bani al căror plafon este stabilit de bancă.” Observația este valabilă, similar, și pentru celelalte modificări propuse pentru actul normativ.

În ceea ce privește pct.3 al articolului, norma este lipsită de claritate, întrucât nu rezultă în ce constă interdicția din moment ce, potrivit alin.(3) sumele care depășesc plafonul se depun în conturile bancare în 2 zile lucrătoare. Nu în ultimul rând, trebuie să se țină seama de specificul anumitor activități - de exemplu case de schimb valutar- care presupun deținerea unor sume mari în numerar.

12. Raportat la art. LXX pct.6 nu rezultă cu claritate care nerespectare a art.4² se incriminează - respectiv depășirea plafonului de sumă în numerar aflată în casierie sau nedepunerea în cont a sumelor în 2 zile lucrătoare.

13. În cuprinsul art. LXXI pct.9 la art.13¹ alin.(4) referirea la „alte persoane împuternicite în acest scop, potrivit legii” face ca norma să fie lipsită de claritate și previzibilitate.

14. Raportat la art. LXXIII menționăm că abrogarea art. III din Legea nr. 139/2022 se justifică doar în măsura în care acesta nu și-a produs efectele.

15. La art. LXXIV, intervențiile legislative asupra Legii 31/1990, formulăm următoarele:

În privința modificării alin. (2) al art. 237, semnalăm că ipotezele de dizolvare prevăzute la art. 227 lit. b) și d), care sunt vizate de modificarea propusă, nu se întemeiază pe o acțiune în dizolvare inițiată de Oficiul Național al Registrului Comerțului (ONRC), așadar intervenția legislativă pornește de la o premisă incorectă. Art. 227 lit. b) reglementează dizolvarea generată de imposibilitatea realizării obiectului de activitate al societății sau realizarea acestuia, situație ce se constată fie prin hotărâre a adunării generale a asociaților/acționarilor, fie, în caz de neînțelegere, prin hotărâre judecătorească, iar art. 227 lit. d) vizează dizolvarea decisă prin hotărâre a adunării generale a asociaților/acționarilor. În aceste cazuri, publicitatea dizolvărilor se realizează potrivit art.

232 din Legea societăților” (așadar, nu sub forma unei liste afișate în Buletinul electronic al registrului comerțului). De asemenea, întrucât acestor cazuri nu le sunt aplicabile regulile de dizolvare prevăzute de art. 237, nu se realizează nici comunicarea cu Agenția Națională de Administrare Fiscală - ANAF (art. 237 alin. (2)).

Prin urmare, este necesară eliminarea acestei propuneri de intervenție legislativă din proiect.

În privința alin. (9) al art. 237, arătăm că observația anterioară este valabilă și pentru această ipoteză, deoarece în proiect se face referire la cazuri de lichidare generate de o dizolvare care nu se declanșează la inițiativa ONRC (art. 227 lit. b și d).

Semnalăm, de asemenea că, potrivit art. 227 alin. (4), ”lichidarea și radierea societății se efectuează potrivit dispozițiilor art. 237 alin. (6) - (13)”, așadar, în măsura în care dizolvarea a fost pronunțată prin hotărâre judecătorească, ONRC comunică deja ANAF lista de acțiuni pentru care urmează să introducă acțiuni în radiere (dacă în termen de 3 luni de la data rămânerii definitivă a hotărârii de dizolvare nu s-a formulat nicio cerere de numire a lichidatorului).

În privința completării propuse atât la alin. (2) cât și la alin. (9) al art. 237, ce vizează împiedicarea dizolvării și radierii societății până la stingerea obligațiilor bugetare restante sau până la finalizarea acțiunii de control fiscal, semnalăm, în primul rând, că dizolvarea societății nu are efecte asupra executării obligațiilor bugetare restante, etapa lichidării societății având ca scop tocmai acoperirea întregului pasiv urmare valorificării bunurilor societății. În al doilea rând, pronunțarea dizolvării/radierii (potrivit art. 237) este de competența instanței judecătorești, prin urmare, propunem redactarea textului în sensul amânării momentului inițierii acțiunii în dizolvare/radiere, iar nu al pronunțării hotărârii judecătorești.

V. Cu privire la Capitolul V - Dispoziții finale și tranzitorii

1. Cu privire la art. LXXVII alin.(1) și (2) arătăm că în raport cu modificările propuse prin prezentul proiect sporul pentru condiții periculoase sau vătămătoare, respectiv sporul pentru condiții de muncă vătămătoare urmează să fie plafonat la un nivel maxim de 1500 de lei brut lunar. În acest sens, precizăm că reducerea sporurilor pentru condiții periculoase sau vătămătoare poate avea un impact asupra principiilor referitoare la independența

[1] Art. 232-(1) Dizolvarea societăților trebuie să fie înscrisă în registrul comerțului și publicată în Monitorul Oficial al României, Partea a IV-a, în afară de cazul prevăzut la art. 227 alin. (1) lit. a).

(2) Înscrierea și publicarea se vor face conform art. 204, când dizolvarea are loc în baza unei hotărâri a adunării generale, și în termen de 15 zile de la data la care hotărârea judecătorească a rămas definitivă, când dizolvarea a fost pronunțată de justiție.

justiției și a statului de drept, afectând astfel securitatea financiară⁴⁵ a magistraților consacrată de art.124 alin.(3) și a art.132 alin.(1) din Constituție.⁴⁶

În ceea ce privește art. LXXVII alin.(3) precizăm că este necesară reformularea normei propuse astfel încât să rezulte dacă limitarea sumelor compensatorii acordate prin contracte are în vedere contractele deja încheiate sau doar pe cele care urmează să fie încheiate ulterior⁴⁷ intrării în vigoare a prezentei legi.

Așadar, la art. LXXVII alin.(3) se poate avea în vedere introducerea unei dispoziții exprese în baza căreia se vor modifica doar pentru viitor clauzele contractuale referitoare la plata sumelor compensatorii, pentru respectarea art. 15 alin.(2) din Constituției, din perspectiva afectării principiului neretroactivității legii civile, din moment ce aceste clauze au fost deja negociate și stabilite anterior intrării în vigoare a prezentei legi.

2. În ceea ce privește art. LXXVIII, pentru un plus de claritate a reglementării, recomandăm comasarea alin.(1) și alin.(2) în cuprinsul unui singur alineat care să prevadă derogarea, durata de aplicare a acesteia și nivelul salariului minim brut. La alin. (5) trimiterea trebuie să aibă în vedere OUG nr. 168/2022.

3. Raportat la art. LXXIX norma este neclară din perspectiva posibilității de identificare a obligațiilor concrete stabilite în sarcina Curții de Conturi. Se impune consultarea/avizul acestei instituții.

4. Potrivit art. LXXXI și art. LXXXII alin. (1) „conducătorii (...) răspund de ducerea la îndeplinire a prevederilor prezentei legi”, însă din aceste prevederi nu rezultă ce fel de

⁴⁵ Curtea Constituțională a apreciat că „nivelul remunerării și al cuantumului pensiilor magistraților reprezintă o compensație parțială corespunzătoare, pe de o parte, interdicției exercitării unor drepturi fundamentale: din categoria drepturilor exclusiv politice (dreptul de a fi ales - art. 37 din Constituție, dreptul de a face parte din partide politice - art. 40 alin. (3) din Constituție) și din categoria drepturilor social-economice (dreptul la negocieri colective în materie de muncă - art. 41 alin. (1) din Constituție, dreptul la grevă - art. 43 din Constituție, libertatea economică - art. 45 din Constituție), și, pe de altă parte, corespunzătoare incompatibilităților stabilite la nivel constituțional pe parcursul întregii cariere profesionale [incompatibilitatea cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior - art. 125 alin. (3), respectiv art. 132 alin. (2) din Constituție]. Acestor interdicții și incompatibilități constituționale li se adaugă interdicțiile prevăzute de Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor” (DCC 900/2020)

⁴⁶ De asemenea, Curtea Constituțională, în Decizia nr. 900/2020, a mai reținut că „*orice reglementare referitoare la salarizarea și stabilirea pensiilor magistraților trebuie să respecte cele două principii, al independenței justiției și al statului de drept, cadrul constituțional actual fundamentând securitatea financiară a magistraților*”. De asemenea, „*pensiile și vârsta de pensionare trebuie să fie în mod adecvat garantate prin lege, iar regimul de remunerare (salariu și pensie) a magistraților reprezintă un element de substanță al independenței justiției*”. (a se vedea și Decizia nr. 20/2000, Decizia nr. 433/2013, Decizia nr. 501 din 30 iunie 2015, Decizia nr. 45 din 30 ianuarie 2018, Decizia nr. 574 din 20 septembrie 2018)

⁴⁷ Prin Decizia nr. 1.250 din 7 octombrie 2010, precizată, Curtea a constatat că „*ordonatorii principali de credite trebuie să respecte legea și să o aplice ca atare, chiar dacă aceasta are ca efect, pentru viitor, modificarea unor clauze din contractele de muncă, individuale sau colective, ale personalului plătit din fonduri publice. Rațiunea acestei concluzii constă în faptul că temeiul încheierii, modificării și încetării contractului este legea, iar dacă, pentru viitor, legea prevede o redimensionare a politicii salariale bugetare, toate contractele pendinte sau care vor fi încheiate trebuie să reflecte și să fie în acord cu legea*”.

răspundere atrage nerespectarea prevederilor prezentei legi și care este sancțiunea incidentă ceea ce face ca norma să fie lipsită de orice eficiență juridică.

5. Prevederile propuse LXXXII alin. (1) teza I potrivit cărora „Instituțiile de credit/fondurile de garantare/contragarantare care au capital deținut integral/majoritar integral de stat⁴⁸ duc la îndeplinire prevederile prezentei legi” sunt lipsite de valoare normativă având în vedere că rezultă deja din definiția operatorului economic prevăzută la art. XXXI că și acestor categorii de persoane juridice le sunt aplicabile dispozițiile propuse prin prezenta lege și, implicit, trebuie să le ducă la îndeplinire. Or, potrivit art. 6 alin. (1) teza I din Legea nr. 24/2000: „Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă”.

Observația este valabilă și în ceea ce privește teza finală a art. LXXXI și a alin. (1) al art. LXXXII potrivit căreia „Măsurile dispuse de reprezentanții legali ai Adunărilor Generale ale Acționarilor (...) sunt obligatorii pentru Consiliile de Administrație/personalul din structurile organizatorice ale societăților”.

De asemenea, învederăm că prevederile alin. (2) ale art. LXXXII nu stabilesc niciun fel de criterii/condiții în funcție de care Guvernul poate decide ca anumite instituții de credit/fonduri de garantare/contragarantare să nu aplice total/partial prevederile secțiunilor din Capitolul III - Măsuri pentru disciplina economico-financiară din cuprinsul prezentei legi. În plus, prin memorandum, act fără valoare normativă, se derogă de la dispozițiile unei legi, ceea ce este de natură să afecteze principiul legalității și principiul securității raporturilor juridice. Aceeași observație este valabilă și pentru art. LXXXIII.

6. Potrivit art. LXXXIII alin. (3): „Autoritățile și instituțiile prevăzute în Constituție și a căror organizare și funcționare este stabilită prin lege organică: Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Avocatul Poporului, Administrația Prezidențială, Autoritatea Electorală permanentă, Consiliul Economic și Social (...)”. Observăm că partea introductivă a textului evocă ideea că toate instituțiile și autoritățile aflate în respectiva ipoteză ar fi exceptate de la aplicarea prevederilor Capitolului III din prezenta lege, însă din enumerare ar rezulta că doar o parte dintre instituții și autorități sunt efectiv vizate de normă.

Astfel, pe lângă faptul că nu sunt enumerate toate instituțiile și autoritățile „prevăzute în Constituție și a căror organizare și funcționare este stabilită prin lege organică”, este enumerată și *Administrația Prezidențială* care nu este prevăzută în mod expres de Constituție și a cărei organizare și funcționare nu are loc prin lege organică.

Drept urmare, apreciem necesară eliminarea părții introductive a alin. (1) și menționarea expresă a autorităților și a instituțiilor exceptate, justificându-se în cuprinsul Expunerii de motive necesitatea excluderii acestora de sub incidența prevederilor din capitolul III - Măsuri pentru disciplina economico-financiară din prezenta lege.

Considerăm, de asemenea, necesară revizuirea sintagmei „societățile deținute de statul Român și/sau unitățile administrativ-teritoriale”, clarificându-se sfera de cuprindere a acestei noțiuni, mai ales prin raportare la noțiunea de *operator economic* definită la art. XXXI din proiect.

⁴⁸ Sintagma „majoritar integral de stat” este echivocă, fiind necesară revizuirea acesteia.

VI. Propuneri de lege ferenda

1. Art. XVII, alin. 5, litera h) urmează a fi reformulat astfel: "posturile înființate prin contractele de finanțare din fonduri externe nerambursabile și/sau rambursabile numai pe durata de implementare a proiectelor;"

În lipsa completării prevederii, va fi afectată semnificativ capacitatea de implementare a proiectelor finanțate din PNRR și din acordurile de împrumut contractate de stat cu parteneri internaționali (Banca Mondială, BDCE etc).

2. La art. XVIII, după alin. (6), propunem introducerea unui nou alineat, alineatul (7), cu următorul cuprins:

"(7) Prevederile alin. (1) - (6) nu vizează funcțiile a căror gestiune se face în baza unor statute speciale, prin acte normative specifice."

Posibila desființare a funcțiilor de șef birou sau similar din poliția penitenciară ar afecta un număr de 581 funcții, ceea ce ar însemna o diminuare cu 51% a tuturor funcțiilor de conducere prevăzute în statele de organizare. Cele 581 sunt compuse din șefii de tură, șefii de secție dețineră interioară, șefii de birou resurse umane și formare profesională.

Funcțiile de conducere de nivel șef birou sau echivalent sunt practic baza middle-managementului de la nivelul fiecărei unități penitenciare și reprezintă primul nivel de conducere conform organigramei organizaționale.

Șeful de tură este direct subordonat directorului adjunct pentru siguranța deținerii și regim penitenciar și are în subordine personalul planificat în serviciu pe tura sa (post control, șef schimb, pază perimetru, dispecerat, monitorizare, supraveghere și însoțire). În afara orelor de program, în zilele de sâmbătă și duminică, pe timpul sărbătorilor legale și ori de câte ori directorul lipsește din locul de dețineră, acesta asigură continuitatea la conducerea unității, gestionând toate evenimentele care pot apărea la nivelul unității penitenciare.

3. La art. XVII alin. 5 lit.g urmează a fi reformulat, după cum urmează "posturile aferente personalului al cărui statut este prevăzut de Legea nr. 303/2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor, cele aferente magistraților-asistenți, asistenților judiciari, personalului de specialitate criminalistică și personalului auxiliar din cadrul instanțelor și parchetelor, precum și cele aferente asigurării asistenței și reprezentării statului în litigiile judiciare, în condițiile art.287 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, precum și în cele arbitrale internaționale investiționale".

Este necesară modificarea pentru asigurarea unei aplicări unitare a excepției menționate în sistemul de justiție.

MINISTERUL JUSTIȚIEI

Prezintă faptul că răspunderea pentru elaborarea proiectului, inclusiv, pentru oportunitatea și oportunitatea promovării acestuia, precum și pentru realitatea și corectitudinea datelor prezentate revine inițiatorului/co-inițiatorului, în calitate de autoritate publică de reglementare în domeniu, Ministerul Justiției avizând proiectul exclusiv din punct de vedere al constituționalității și legalității, precum și potrivit cerințelor normelor de tehnică legislativă, în condițiile legii.

Cu deosebită considerație,

Alina -Ștefania GORGHIU

Ministrul Justiției

