

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind statutul personalului feroviar

Analizând **propunerea legislativă statutul personalului feroviar**, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B222 din 27.04.2016,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare statutul personalului feroviar, urmărindu-se instituirea unor dispoziții speciale pentru personalul din acest sector de activitate.

Prin obiectul său de reglementare, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art.73 alin.(3) lit.p) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea art.75 alin.(1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

Semnalăm că o propunere legislativă cu același titlu și cu un conținut asemănător (45 de articole care se regăsesc aproape identic în prezenta propunere), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B205 din 20.04.2016, a fost avizată de Consiliul Legislativ cu avizul favorabil cu observații și propuneri cu nr.498 din 17.05.2016.

2. Întrucât propunerea legislativă are implicații asupra bugetului asigurărilor sociale de stat, potrivit prevederilor art.111 alin.(1) din Constituția României, republicată, este necesar să se solicite punctul de vedere al Guvernului.

Totodată, sunt incidente prevederile art.15 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările ulterioare, fiind obligatoriu ca în cuprinsul propunerii legislative să se prevadă mijloacele necesare pentru acoperirea sporului de cheltuieli bugetare.

3. În urma analizei prezentei propuneri, a rezultat doar implicit caracterul special al textelor conținute, fără a fi precizat de la ce act/acte normativ/e se va deroga.

Precizăm că potrivit art.13 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, proiectul de act normativ necesitând a fi **corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune.**

Pe de altă parte, analizând soluțiile normative preconizate, se constată că un număr redus de articole au caracter de normă specială, cele mai multe dintre textele care ar urma să reglementeze raporturile de muncă (încadrare, încetare, abateri și sancțiuni) doar reluând dispoziții ale Legii nr.53/2003 - Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Or, potrivit prevederilor art.16 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în procesul de legiferare, este interzisă instituirea acelorași reglementări în două sau mai multe acte normative, **pentru sublinierea unor conexiuni legislative utilizându-se norma de trimitere.**

Totodată, potrivit dispozițiilor art.15 alin.(3) se poate institui o reglementare derogatorie doar dacă soluțiile legislative referitoare la o situație anume determinată cuprind **norme diferite** în raport cu reglementarea-cadru în materie.

4. Sub aspectul respectării normelor de tehnică legislativă, în privința redactării, semnalăm că propunerea legislativă utilizează în unele cazuri exprimări inadecvate sau neactualizate - art.2, art.3, art.55 alin.(3) - , soluții insuficient conturate - art.10 alin.(2) lit.a), art.12 alin.(1), art.27 alin.(4) -, formulări incorecte gramatical, precum și exprimări improprii sau neclare, dintre care exemplificăm:

a) la art.3, cuvintele „cât și” în locul cărora trebuia folosită locuțiunea conjuncțională „precum și”;

b) la art.9 - „recrutarea ... se face din rândul persoanelor ...”, „formare ... realizată prin școli”;

c) la art.28 lit.i) – „efectuarea în timpul programului a unor lucrări” și la lit.o) „neaducerea la cunoștința șefilor ierarhici asupra deficiențelor”.

5. Din aceste motive, sugerăm revederea în ansamblu și în detaliu a soluțiilor propuse, atât din punctul de vedere al redactării, cât și al stabilirii conexiunilor cu normele generale incidente, în special cu cele cuprinse în Codul muncii și în Legea nr.263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare.

6. Ca observație generală, numerotarea capitolelor se va realiza cu litere romane, potrivit uzanțelor în redactarea actelor normative.

7. Precizăm că potrivit art.52 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **dispozițiile generale din debutul propunerii ar trebui să orienteze întregul act normativ și să stabilească scopul și principiile acestuia.**

Pentru respectarea stilului normativ, art.1 ar fi trebuit să debuteze astfel: „Prezenta lege reglementează statutul personalului feroviar ...”.

În altă ordine de idei, în cadrul dispozițiilor generale, la art.2-4 este explicat sensul unor expresii, iar la art.5-7 se regăsesc drepturi și obligații ale personalului feroviar (care beneficiază de capitole distincte).

Definirea unor termeni sau expresii trebuie realizată în cadrul unui singur articol care să cuprindă și definițiile de la **art.2-4 și art.16**, cu următorul text pentru **partea introductivă**:

„În sensul prezentului statut, termenii și expresiile de mai jos, au următoarele semnificații:”.

Prin urmare, este necesară revederea integrală a capitolului I.

8. La **art.2**, pentru o exprimare adecvată, termenul „înfăptuirea” trebuie înlocuit prin termenul „realizarea”.

Totodată pentru înlăturarea oricărui echivoc, recomandăm înlocuirea sintagmei „ministerul de resort” prin denumirea entității vizate.

9. La **art.3**, având în vedere prevederile art.77 din Legea nr.76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă, este necesar ca expresia „societăți comerciale” să fie înlocuită cu formularea **„societățile reglementate de Legea nr.31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare”**.

10. La **art.4 alin.(1)**, este necesară revederea textului, deoarece termenul „personal” este un substantiv colectiv (cu sens de plural) și nu poate fi definit prin substantivul la numărul singular „persoană”.

La **alin.(2) lit.a)** este folosită expresia „personal muncitor”, fără a exista o accepție generală legală a acesteia sau o definiție în prezenta propunere.

De altfel, pentru evitarea dubiilor în interpretare, toate expresiile enumerate la alin.(2) ar trebui să fie definite în cadrul articolului destinat explicării sensului unor termeni și expresii.

11. La **art.5**, propunem revederea textului în privința sintagmei „se bucură de stabilitate în serviciu”, neadecvată limbajului normativ.

12. La **art.6**, din aceleași rațiuni, este necesară revederea textului în privința sintagmei, „o disciplină bazată pe necesitatea îndeplinirii îndatoririlor cu simț de răspundere”.

În plus, precizăm că substantivele „îndatoriri” și „obligatii” sunt sinonime.

13. La **art.8**, pentru o corectă redactare, termenul „Personalului” se va înlocui prin termenul „**Personalul**”.

14. La **art.10 alin.(2) lit.a)** este necesară revederea textului deoarece nu se stabilește nici măcar prin trimitere care este accepțiunea termenului „cetățean străin cu certificat de înregistrare” și nu se precizează dispozițiile legale care reglementează eliberarea *certificatului de înregistrare*.

Precizăm că, potrivit prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.102/2005 privind libera circulație pe teritoriul României a cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene și Spațiului Economic European, republicată, cu modificările și completările ulterioare, pentru perioade de ședere în România care depășesc trei luni, cetățeanul unui stat membru al Uniunii Europene are obligația de a solicita eliberarea unui certificat de înregistrare, iar membrul de familie, resortisant al unor stat terț, a unei cărți de rezidență.

Totodată, precizăm că potrivit art.2 lit.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.194/2002 privind regimul străinilor în România, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *străin* este persoana care nu are cetățenia română, cetățenia unui alt stat membru al Uniunii Europene sau al Spațiului Economic European ori cetățenia Confederației Elvețiene. Străinul are obligația de a solicita eliberarea unui permis de ședere, a unui permis unic sau a unui permis de ședere în scop de detașare, după caz.

15. La **art.12 alin.(1)**, textul are caracter declarativ, necuprinzând nicio soluție normativă concretă referitoare la **promovare** sau la **dezvoltarea carierei profesionale**, iar expresia „evoluția în cariera profesională” este improprie terminologiei dreptului muncii.

Tot caracter declarativ au și textele de la art.6, 8, 19, 20 și 57, locul acestora fiind într-un regulament intern, nu într-un act normativ.

La **alin.(2) al art.12**, nu se precizează dacă perioada de probă, în ambele cazuri, se stabilește pentru un anumit număr de zile **calendaristice**, iar referitor la expresia „încadrarea va fi definitivă” nu este clar care vor fi consecințele acestei încadrări.

Totodată, pentru accentuarea caracterului imperativ al normei, propunem înlocuirea sintagmei „care urmează a fi încadrat” prin sintagma „care urmează să fie încadrat”.

16. La **art.14 alin.(1)**, este necesară marcarea elementelor enumerării în ordinea firească, „s), ș), t), ț), u) și v)” în loc de „t), u),v), w) și x) ”.

Totodată, toate elementele enumerării ar trebui să debuteze după modelele: „Personalul feroviar are următoarele drepturi:

a) să primească ...”.

La **lit.c)**, este necesară revederea expresiei „prevăzute cu condiții deosebite respectiv speciale de muncă”.

La **lit.g)**, pentru o corectă exprimare, expresia „de călătorie gratuită” se va reda la plural, „de călătorii gratuite”, iar în locul termenului „servici” se va scrie „serviciu”. În plus, este necesar a se preciza în temeiul cărui act normativ personalul feroviar poate beneficia de călătorii nelimitate pe cale ferată.

La **lit.n)**, este necesară clarificarea textului în privința sintagmei „decontarea ... unui procent minim de 50%”.

La **lit.o)**, este necesară folosirea limbajului consacrat în dreptul muncii (a se vedea art.42 din Codul muncii), expresia „de schimbare a locului de muncă” prin sintagma „**în cazul modificării locului muncii**”. Totodată, textul trebuie clarificat în privința cuantumului indemnizației de delegare, atât prin trimitere la normele care reglementează indemnizația de delegare „pentru nivelul bugetar”, cât și prin prevederea surselor de finanțare.

Ultima observație este valabilă și pentru **lit.q), r), t), v) și x)**, precum și pentru toate situațiile care prevăd drepturi și beneficii cuantificabile în bani și care nu sunt prevăzute în alte reglementări legale sau în contractul colectiv de muncă (dacă sunt prevăzute, trebuie inserată trimiterea la textele corespunzătoare).

La **lit.p)**, pentru folosirea limbajului consacrat în dreptul muncii textul va debuta astfel: „**în situațiile de modificare a locului muncii, salariatul ...**”.

Textele redată la **lit.w), x) și z)** nefiind formulate ca drepturi, trebuie revăzute.

La **alin.(2)**, pentru evitarea dubiilor în interpretare, este necesară reformularea tezei a doua, neînțelegându-se din ce moment și ce prevederi legale se vor aplica în privința **altor** drepturi ale personalului feroviar.

17. La **art.18**, pentru o corectă exprimare, partea introductivă trebuie redată astfel: „Personalul feroviar are **următoarele obligații**:”.

18. La **art.20**, propunem revederea expresiei „cu publicul/clientii”, pentru clarificarea intenției inițiatorului.

19. La **art.24**, este necesară reanalizarea integrală a textului, în vederea punerii de acord cu dispozițiile Codului muncii (inclusiv din punctul de vedere al terminologiei).

Astfel, la art.111 se prevede că **timpul de muncă reprezintă orice perioadă în care salariatul prestează munca, se află la dispoziția angajatorului și îndeplinește sarcinile și atribuțiile sale**, conform prevederilor contractului individual de muncă, contractului colectiv de muncă aplicabil și/sau ale legislației în vigoare. Prin urmare, timpul în care personalul se află la dispoziția angajatorului, face parte din timpul de muncă.

Precizăm că această accepțiune a *timpului de muncă* reprezintă transpunerea prevederilor art.2 pct.1 din **Directiva 2003/88/CE** a Parlamentului European și a Consiliului din 4 noiembrie 2003 **privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru, iar orice prevedere internă contrară constituie o încălcarea a directivei**.

În plus, la art.120 alin.(1) din Codul muncii se prevede că **munca prestată în afara duratei normale a timpului de muncă săptămânal, este considerată muncă suplimentară**.

În conformitate cu art.122 și 123 din Codul muncii, **munca suplimentară se compensează prin ore libere plătite** în următoarele 60 de zile calendaristice după efectuarea acesteia, iar în cazul în care compensarea prin ore libere plătite nu este posibilă în termenul 60 de zile în luna următoare, munca suplimentară va fi plătită salariatului **prin adăugarea unui spor la salariu** corespunzător duratei acesteia. **Sporul pentru munca suplimentară**, se stabilește prin negociere, în cadrul contractului colectiv de muncă sau, după caz, al contractului individual de muncă, și **nu poate fi mai mic de 75% din salariul de bază**.

Din textul preconizat pentru art.24 alin.(2), rezultă că activitatea desfășurată potrivit alin.(1) nu este nici activitate prestată în cadrul duratei normale a timpului de muncă, nici muncă suplimentară (o a treia variantă nefiind posibilă potrivit Codului muncii). În plus, potrivit art.24 alin.(1), plata orelor în care personalul feroviar a stat la dispoziția angajatorului, peste durata normală a timpului de lucru s-ar face nu prin aplicarea unui spor de minimum 75% la salariul de bază, ci prin reducerea salariului de bază, la 75% din valoarea acestuia, ceea ce echivalează cu o sancțiune, nu cu o compensare firească a timpului liber al angajatului pus la dispoziția angajatorului.

20. La **art.27 alin.(3)**, pentru o corectă exprimare, **partea introductivă** trebuie reformulată astfel: „**Rezultate excepționale sunt considerate**”.

La **lit.d)**, formularea este ambiguă și foarte largă, fiind necesară specificarea realizărilor avute în vedere.

La **alin.(4)** trebuie precizat ce ministru va aproba ordinul menționat.

21. La art.28 lit.c), sustragerea sau înstrăinarea de bunuri și valori aparținând unității sunt calificate abateri disciplinare, deși acestea au natura unor infracțiuni. Este necesară reconsiderarea textului.

22. La art.29, semnalăm că textul, cu excepția lit.a), reia prevederile art.248 din Codul muncii, iar la **lit.f)**, termenul „disciplinară” este superfluu, dat fiind că desfacerea prevăzută a contractului este o sancțiune disciplinară.

23. La art.30, textul trebuie reformulat deoarece compilează dispozițiile cuprinse la art.251 din Codul muncii și pe cele ale art.51 din Statutul disciplinar al personalului din unitățile de transporturi aprobat prin Decretul nr.360/1976, fiind necesar a fi reținute doar soluțiile care nu sunt deja prevăzute în Codul muncii.

În plus fiecare ipoteză trebuie marcată ca alineat numerotat.

24. La art.31, pentru concordanță cu normele de tehnică legislativă, este necesară marcarea celor două prevederi ca alin.(1) și alin.(2).

Observația este valabilă în mod corespunzător pentru **art.40** și pentru toate situațiile similare.

25. În cadrul Capitolului 8 sunt prevăzute mai multe entități denumite *Consiliu de disciplină* (art.32 – Consiliul central de disciplină, art.33 – Consiliile de disciplină, art.35 – Consiliul de Disciplină regional etc.), fără a se preciza la ce nivel se organizează și ce competențe au, astfel încât procedura stabilirii și contestării sancțiunilor disciplinare este dificil de înțeles, iar textele pot conduce la interpretări eronate.

Din aceste rațiuni, propunem revederea integrală a capitolului.

26. La art.32, este necesară clarificarea normei și folosirea unui limbaj adecvat stilului normativ.

27. La art.33, în acord cu prevederile art.38 alin.(3), teza finală, din Legea nr.24/2000, propunem eliminarea parantezelor.

Totodată, precizăm că, în privința abrevierilor „MC, TV, LI”, trebuie aplicate prevederile art.37 alin.(3) din aceeași lege, potrivit căreia *exprimarea prin abrevieri a unor denumiri sau termeni se poate face numai prin explicitare în text, la prima folosire*.

28. La **art.34**, este necesară revederea textului în privința formulării „sustinerea apărătorilor, probelor și motivațiilor pe care le consideră necesare în favoarea sa”.

29. La **art.35 alin.(3)**, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, textele tezei a doua („Sancțiunile ... de la data comunicării”) și a treia („În unitățile ... de disciplină”) trebuie marcate ca alineate.

Totodată, la teza a doua, întrucât Codul muncii nu cuprinde prevederi referitoare la contestarea la consiliul de disciplină, textul trebuie reanalizat.

30. La **art.41**, pentru rigoare normativă, sintagma „de la intrarea în vigoare a prezentei legi” va fi înlocuită prin sintagma „de la **data intrării** în vigoare a prezentei legi”.

31. La **art.42**, întrucât raportul de muncă se stabilește între o unitate feroviară și o persoană, este necesară reformularea părții introductive.

La **lit.a)**, textul este incomplet, deoarece nu se precizează nici aici și nici în texte subsecvente care sunt cazurile de încetare de drept a raporturilor de muncă.

32. La **art.43** este necesară revederea **tezei I a alin.(2)**, prin schimbarea topicii („Personalul feroviar se poate pensiona la cerere”), iar a tezei a doua, prin clarificarea drepturilor care nu vor fi afectate.

La **alin.(3)**, este necesară reconsiderarea soluției, atât din punctul de vedere al topicii, cât și al preciziei trimiterii, urmând a fi identificat actul normativ vizat.

La **alin.(4)**, pentru o corectă exprimare, sintagma „beneficiază de quantumul pensiei de urmaș” trebuie înlocuită prin sintagma „beneficiază de pensia de urmaș”, iar expresia „în procent de 100 %” prin expresia „în quantum de 100%”.

33. La **art.45 alin.(2)**, semnalăm o greșală de tastare în locul termenului „realizare” urmând a se scrie „realizate”.

34. La **art.48**, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, este necesară precizarea actului/actelor normativ/e vizat/e.

35. Întrucât textul **art.52** nu derogă de la legislația în domeniu în vigoare, iar pentru stabilirea quantumului indemnizației de însoțitor trimite de o manieră imprecisă la „quantumul stabilit în sistemul de pensii publice”, este necesară fie reconsiderarea, fie eliminarea acestuia (este de preferat a doua variantă).

36. De o manieră imprecisă este redactat și textul **art.53** în privința normelor aplicabile, fiind necesară reformularea acestuia.

37. La **art.54 alin.(1)**, este necesar a se clarifica semnificația sintagmei „de prevederile prezentei legi”, adică de ce drepturi vor beneficia persoanele vizate, „fără a se ține cont de vârsta și vechimea în muncă ale acestuia”.

Precizăm că pentru cazurile în care survine incapacitatea permanentă de muncă, o persoană poate beneficia de pensia de invaliditate prevăzută de Legea nr.263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare, precum și de una sau mai multe indemnizații, după caz, prevăzute în Legea nr.448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

La **alin.(2)**, textul trebuie revăzut, deoarece la alin.(1) nu se prevede un mod de stabilire a pensiei de serviciu.

Reiterăm observațiile pentru **art.55 alin.(1) și (2)**.

38. La **art.55 alin.(3)**, întrucât în sistemul noului Cod de procedură civilă nu mai există noțiunea de „hotărâre irevocabilă”, sintagma „hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile” va fi înlocuită cu sintagma „hotărârilor judecătorești **definitive**”.

39. La **art.56 alin.(1)** se prevede că în cazul concedierilor colective se vor aplica și „măsuri sociale de protecție stabilite prin prezentul statut”, dar **singura** măsură de protecție prevăzută în proiectul de statut se regăsește la alin.(2).

Prin urmare, propunem contopirea primelor două alineate și eliminarea expresiei „ca măsuri de protecție socială”, deoarece este superfluă.

40. La **art.57**, precizăm că prezentul statut care se dorește a fi adoptat ca lege, ca orice act normativ, nu trebuie adus, în mod special, la cunoștința personalului, deoarece *nemo censetur ignorare legem*.

41. La **art.58**, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, sintagma „orice alte dispoziții contrare se abrogă” trebuie înlocuită cu precizarea expresă a prevederilor legale avute în vedere spre abrogare.

42. La **art.59** se folosește fără explicitare abrevierea „CCM”, încălcându-se prevederile art.37 alin.(3) din Legea nr.24/2000.

43. În final trebuie introdus un text cuprinzând o normă de complinire cu dispozițiile Codului muncii, ale Legii nr.263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, precum și cu orice alte dispoziții legale incidente, în măsura în care nu contravin prezentului proiect.


PRESEDINTE
dr. Dragoș ILIESCU

București

Nr. 518/26.05.2016.