



Biroul permanent al Senatului

Bp. 362 / 23.8.2021

AVIZ

referitor la proiectul de Ordonanță de urgență privind unele măsuri din domeniul pensiilor publice

Analizând proiectul de **Ordonanță de urgență privind unele măsuri din domeniul pensiilor publice**, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.272 din 11.08.2021 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr.D709/11.08.2021,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată, și al art.46 alin.3 din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, republicat,

Avizează negativ proiectul de ordonanță de urgență, pentru următoarele considerente:

1. Proiectul de ordonanță de urgență are ca obiect, în fapt, reglementarea suplimentării cu 1000 de posturi a organigramei Casei Naționale de Pensii Publice, în vederea asigurării numărului de personal necesar pentru îndeplinirea procedurii de evaluare și recalculare a pensiilor din sistemul public de pensii, prevăzută la art.157 alin.(2) din Legea nr.127/2019 privind sistemul public de pensii, cu modificările ulterioare, precum și a unor aspecte referitoare la procedura de concurs pentru ocuparea acestor posturi.

2. Menționăm că proiectul este însoțit de două avize de oportunitate, respectiv Avizul nr.119A emis pe **14 iunie 2021** și Avizul nr.169A emis pe **22 iulie 2021**.

Raportat la prevederile art.31 alin.(6) din Regulamentul 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, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.561/2009, cu modificările ulterioare, conform cărora *„Avizul de oportunitate prevăzut la alin.(1) este valabil pentru o perioadă de 20 de zile calendaristice de la data emiterii”*, **semnalăm că, la momentul avizării, valabilitatea ambelor avize a expirat.**

3. Referitor la Nota de fundamentare, precizăm că aceasta nu respectă normele de tehnică legislativă necesare pentru elaborarea actelor normative reglementate prin Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, stabilite la art.32 alin.(2) din acest act normativ, întrucât nu se referă la ultima formă a proiectului, aceasta necuprinzând referiri la procedura preconizată pentru desfășurarea concursului pentru ocuparea posturilor cu care va fi suplimentată organigrama Casei Naționale de Pensii Publice, ci la *„un proces de recrutare prin concurs, în condițiile legii”*.

Totodată, nu este precizat caracterul derogatoriu al normei de la **art.2** din proiect, de la dispozițiile art.31 din Legea-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, **cu modificările și completările ulterioare**”, respectiv de la prevederile Hotărârii Guvernului nr.286/2011 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind stabilirea principiilor generale de ocupare a unui post vacant sau temporar vacant corespunzător funcțiilor contractuale și a criteriilor de promovare în grade sau trepte profesionale imediat superioare a personalului contractual din sectorul bugetar plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare.

De asemenea, la pct.2 al Secțiunii a 2-a, nu sunt evidențiate schimbările preconizate, ci este prezentată o motivare a elaborării proiectului, singura prezentare a scopului proiectului vizează *„implementarea măsurii de suplimentare la nivelul caselor teritoriale de pensii a personalului cu atribuții stabilite în vederea evaluării și recalculării pensiilor din sistemul public de pensii.”*.

În plus, referitor la argumentarea prezentată în Nota de fundamentare, cu privire la motivarea situației extraordinare, precizăm că aceasta este necesar a fi completată prin descrierea elementelor de fapt și de drept ale situației extraordinare, astfel încât să rezulte cu

claritate necesitatea recurgerii la calea delegării legislative prevăzute de art.115 alin.(4) din Constituția României, republicată. Astfel, ar fi fost necesar a se argumenta suplimentar motivul pentru care, deși Legea nr.127/2019 privind sistemul public de pensii, modificările și completările ulterioare, urmează să intre în vigoare la data de 1 septembrie 2023, s-a apreciat că „o eventuală legiferare pe altă cale decât delegarea legislativă, chiar în procedură de urgență, nu ar fi de natură să înlăture de îndată aceste consecințele negative ce pot fi create pentru beneficiarii sistemului public de pensii”.

4. În raport cu prevederile art.115 alin.(4) din Constituția României, republicată, ale art.43 alin.(3) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare și, având în vedere jurisprudența Curții Constituționale în materie, preambulul ordonanței de urgență trebuie să cuprindă **prezentarea elementelor de fapt și de drept în susținerea situației extraordinare, a cărei reglementare nu poate fi amânată și care impun recurgerea la această cale de reglementare, și nu la calea procedurii obișnuite de legiferare de către Parlament.**

4.1. Astfel, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, „pentru emiterea unei ordonanțe de urgență este necesară **existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public.**” (Decizia nr.1008/2009) iar, „pentru a fi pe deplin respectate exigențele art.115 alin.(4) din Constituție, Guvernul trebuie să demonstreze și faptul că măsurile în cauză nu sufereau amânare, practic, că **nu exista vreun alt instrument legislativ** ce ar fi putut fi folosit în vederea evitării rapide a consecințelor negative” (Decizia nr.919/2011).

În același sens, prin **Decizia nr.60/2020** Curtea a reținut că „**urgența reglementării** apare atunci când o situație extraordinară - care se abate semnificativ de la obișnuit, este preexistentă urgenței, este cuantificabilă și obiectivă - determină, prin aceste caracteristici, necesitatea reglementării **immediate**, fără întârziere, a unor măsuri prompte și adecvate, **în lipsa cărora ar exista riscul iminent al producerii unor consecințe negative** de natură să afecteze un anumit interes public sau chiar drept fundamental. **Totodată, mecanismul**

comun de legiferare specific Parlamentului, chiar și în procedură de urgență, nu este în măsură să răspundă cu celeritate necesității de a se interveni de îndată, astfel că reglementarea de către Guvern, prin procedura ordonanței de urgență, este singura soluție pentru evitarea unor grave consecințe”.

În acest context, precizăm că starea de fapt care se afirmă că determină adoptarea prezentei ordonanțe de urgență nu este independentă de voința Guvernului, iar măsurile propuse ar fi putut și pot fi adoptate printr-un alt instrument legislativ, care, de altfel nu trebuie să întrunească cerințele stricte ale unei ordonanțe de urgență, acesta fiind **hotărârea Guvernului**.

4.2. Menționăm că justificările prezentate în Nota de fundamentare și în preambul țin de oportunitatea și utilitatea reglementării, însă nu detaliază și elementele care conturează existența unei situații extraordinare, în sensul jurisprudenței Curții Constituționale. De asemenea, nici din instrumentul de prezentare și motivare și nici din preambul nu rezultă **iminența producerii unor consecințe negative** de natură să afecteze un interes public în lipsa adoptării acestei reglementări prin ordonanță de urgență.

Or, așa cum a subliniat instanța de contencios constituțional în Decizia nr.214/2019, „în condițiile în care jurisprudența Curții Constituționale a statuat, cu privire la conceptul de situație extraordinară și conceptul de urgență, că acestea nu se suprapun cu motivarea utilității reglementării, a oportunității adoptării actului normativ sau cu scopul/rațiunea legiferării, apare cu evidență că situația extraordinară nu poate fi determinată de existența unui cadru legislativ neunitar, complex, imprevizibil, iar urgența măsurii nu poate fi justificată de nevoia îmbunătățirii acestui cadru (...)”¹.

De asemenea, din instrumentul de prezentare și motivare și nici din preambul nu rezultă **iminența** producerii unor consecințe negative de natură să afecteze un interes public în lipsa adoptării acestei reglementări prin ordonanță de urgență, și nu pe calea procedurii obișnuite de legiferare.

¹ Paragraful 37, cu sublinierile noastre.

Astfel, Nota de fundamentare se referă la **necesitatea** suplimentării de capital uman pe o perioadă limitată a personalului Casei Naționale de Pensii Publice cu 1000 de posturi.

Totodată, necesitatea este argumentată și în preambul prin faptul că ținând seama de volumul de muncă pe care îl presupune, „*acțiunea de evaluare a dosarelor de pensii din sistemul public de pensii, nu se poate realiza doar cu personalul existent care este deja supraîncărcat și migrează spre alte instituții publice cu un volum și stres de muncă mai mic, dar și cu salarii mai atractive*”.

De asemenea, în preambul se precizează că, potrivit art.126 alin.(3) din Legea nr.127/2019 privind sistemul public de pensii, „*numărul de personal al structurilor CNPP (n.n. Casei Naționale de Pensii Publice) nu poate fi mai mic decât numărul corespunzător raportului de un salariat la 2000 de asigurați și pensionari*”. Însă, referitor la Legea nr.127/2019, chiar în Nota de fundamentare se arată că **termenul de intrare în vigoare al acesteia a fost prorogat la data de 1 septembrie 2023 prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.8/2021.**

4.3. În contextul argumentării noastre a lipsei urgenței reglementării, precizăm că, potrivit art.2 alin.(8) din proiect, „Pentru ocuparea posturilor prevăzute la art. (1), președintele Casei Naționale de Pensii Publice aprobă prin **ordin** procedura privind organizarea și desfășurarea concursului, cu respectarea prevederilor din prezenta ordonanță de urgență”, iar potrivit art.3, „Metodologia de repartizare a numărului de posturi prevăzut la art.1 alin. (1) precum și stabilirea drepturilor salariale ale acestui personal, vor fi stabilite prin **ordin** al președintelui Casei Naționale de Pensii Publice”.

Se observă, așadar, că **măsurile cuprinse în prezentul proiect necesită norme de punere în aplicare**, constând în ordine care ar trebui adoptate de președinte Casei Naționale de Pensii Publice, **fără a se prevedea niciun termen pentru adoptarea acestora**, însemnând că măsurile nu au caracter urgent și nefiind justificat imperativul reglementării unor măsuri imediate, caracteristic ordonanțelor de urgență.

4.4. Prin urmare, în actuala formă, **motivarea existenței situației extraordinare și a urgenței reglementării nu respectă prevederile constituționale incidente**, fapt relevat, de altfel, și în

avizele de oportunitate emise de către Departamentul pentru relația cu Parlamentul din cadrul Secretariatului General al Guvernului.

Referitor la avizul Ministerului Justiției, menționăm că acesta lipsește.

Precizăm că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, nemotivarea sau motivarea necorespunzătoare a urgenței reglementării reprezintă motive de neconstituționalitate a ordonanțelor de urgență.

5. În altă ordine de idei, prin raportare la prevederile **art.115 alin.(6) din Constituție**, conform căroră „**Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică**”, semnalăm că prin textul propus la **art.2 din proiect este afectată substanța unor drepturi fundamentale** - dreptul la muncă, prevăzut la art.41 din Constituție, dar și dreptul la egalitate de tratament, prevăzut la art.16 alin.(1) din Legea fundamentală.

Astfel, prin normele prevăzute la art.2 referitoare la termenul de publicare a anunțului – cu maximum 7 zile lucrătoare înainte de data stabilită pentru proba scrisă a concursului -, precum și la termenul de depunere a dosarului - 2 zile lucrătoare de la data afișării anunțului, extrem de scurte față de cele prevăzute în Hotărârea Guvernului nr.286/2011 (care oricum nu sunt foarte lungi, 15, respectiv 10 zile) nu poate fi asigurat accesul celor mai pregătite persoane la concurs. Pe de o parte, orice persoană interesată nu va avea posibilitatea să-și constituie în 2 zile dosarul de concurs, având în vedere actele care vor trebui depuse, a căror durată de obținere este adesea lungă. În concluzie, **măsurile sunt de natură să îngreuneze dreptul fundamental la muncă.**

Pe de altă parte, precizăm că publicarea anunțului cu maximul 7 zile înaintea concursului, anunț despre care în proiect nu se precizează ce va conține și unde se publică, nu este de natură să permită înscrierea la concurs a celor mai competente persoane, dat fiind că 7 zile sunt insuficiente pentru parcurgerea și asimilarea aspectelor ce vor fi menționate în tematică și bibliografie.

De asemenea, **nu există nicio justificare obiectivă** pentru aplicarea unui **tratament discriminatoriu** persoanelor care doresc să

participe la concursurile vizate prin prezentul proiect, față de oricare altă persoană din România care participă/ar putea să participe la concursuri organizate pentru ocuparea unui post contractual în sistemul bugetar, în condițiile și în termenele prevăzute de art.31 alin.(1) din Legea-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice și Hotărârea Guvernului nr. 286/2011, cu modificările și completările ulterioare².

Curtea Constituțională a statuat că „**ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă «afectează», dacă au consecințe negative, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin**”. (prin Decizia nr. 150 din 12 martie 2020, paragraful 59). De asemenea, Curtea, printr-o jurisprudență constantă a reținut că „**verbul «a afecta» este susceptibil de interpretări diferite, așa cum rezultă din unele dicționare. Din punctul de vedere al Curții, aceasta urmează să rețină numai sensul juridic al noțiunii, sub diferite nuanțe, cum ar fi: «a suprima», «a aduce atingere», «a prejudicia», «a vătăma», «a leza», «a antrena consecințe negative»**”³ (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 1.189 din 6 noiembrie 2008, citată în multe alte decizii).

6. Din analiza proiectului de ordonanță de urgență, constatăm că, pe fond, soluțiile legislative conținute nu se referă la măsuri în domeniul pensiilor publice, vizând, în esență, două aspecte:

- **suplimentarea numărului maxim de posturi al Casei Naționale de Pensii Publice, cu 1000 de posturi încadrate în categoria funcțiilor contractuale, pentru o perioadă determinată, respectiv până la data de 31 decembrie 2022 și**

- **instituirea unor dispoziții referitoare la procedura de concurs pentru ocuparea acestor posturi.**

Precizăm că ambele soluții ar fi trebuit să se concretizeze în dispoziții de modificare și/sau completare ale unor acte de executare ale dispozițiilor cuprinse în două legi – art. Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice și Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice – adică într-o hotărâre a Guvernului prin care să se intervină asupra altor două hotărâri ale Guvernului.

² Aceste aspecte vor fi detaliate în cadrul observațiilor subsecvente.

³ Sublinierile noastre.

În sprijinul afirmației de mai sus aducem următoarele argumente:

a) numărul de posturi din cadrul CNPP și structura organizatorică a acestei instituții publice sunt stabilite prin art.8 din **Statutul Casei Naționale de Pensii Publice**, prevăzut în anexa la **Hotărârea Guvernului nr. 118/2012**, care la primele două alineate prevede că:

„(1) CNPP are structura organizatorică prevăzută în anexa nr.1.

(2) CNPP **funcționează cu un număr de 3.480 de posturi**, finanțate din bugetul asigurărilor sociale de stat, din care 123 de posturi aferente sistemului de asigurări pentru accidente de muncă și boli profesionale. Pentru aparatul central și casele teritoriale de pensii numărul maxim de posturi se va stabili prin ordin al președintelui CNPP”.

Referitor la **statutul CNPP**, la art.134 din Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice se prevede că acesta este elaborat de CNPP și **aprobat prin hotărâre a Guvernului**, cuprinzând în mod obligatoriu atribuțiile consiliului de administrație, ale președintelui CNPP, modul de organizare și funcționare a CNPP, precum și atribuțiile caselor teritoriale de pensii.

Prin urmare, suplimentarea numărului de posturi cu care funcționează CNPP trebuie făcută printr-o hotărâre a Guvernului de modificare și/sau completare a Hotărârii Guvernului nr. 118/2012.

b) Art.31 alin.(1) din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice prevede cu privire la **încadrarea și promovarea unor categorii de personal** – personal contractual sau alte categorii de personal **care nu beneficiază de statute speciale**, că ocuparea unui post vacant sau temporar vacant se face prin concurs sau examen, pe baza regulamentului-cadru care se aprobă prin hotărâre a Guvernului.

Se observă că personalul vizat prin prezentul proiect este personal contractual și nu beneficiază nici de statut special, astfel încât îi sunt aplicabile dispozițiile enunțate în paragraful anterior, adică încadrarea acestuia trebuie să respecte Hotărârea Guvernului nr. 286/2011 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind stabilirea principiilor generale de ocupare a unui post vacant sau temporar vacant corespunzător funcțiilor contractuale și a criteriilor de

promovare în grade sau trepte profesionale imediat superioare a personalului contractual din sectorul bugetar plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare.

Precizăm că o eventuală reglementare diferită de cea generală a încadrării personalului contractual într-o anumită instituție publică, trebuie să facă obiectul unei reglementări derogatorii exprese de la prevederile Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, dar acestea pot fi emise numai cu respectarea principiului constituțional al egalității în drepturi a cetățenilor, consacrat de art.16 alin.(1) din Constituție.

Referitor la accețiunea **principiului nediscriminării**, în Decizia Curții Constituționale nr.875 din 9 decembrie 2020, reiterându-se jurisprudența anterioară, la paragraful 45, s-a reținut că:

„45. (...) că egalitatea în fața legii și a autorităților publice, consacrată cu titlu de principiu de art.16 alin.(1) din Constituție, își găsește aplicare doar atunci când părțile se găsesc în situații identice sau egale, care impun și justifică același tratament juridic și deci instituirea aceluiași regim juridic. (...) **Situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie însă să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional (...)**”.

Curtea Constituțională a continuat statuând că reglementarea nu este discriminatorie doar „Când criteriul în funcție de care își găsește aplicarea un regim juridic sau altul **are caracter obiectiv și rezonabil, și nu subiectiv** și arbitrar, fiind constituit de o anumită situație prevăzută de ipoteza normei, **și nu de apartenența sau de o calitate a persoanei, privitor la care își găsește aplicare**, așadar *intuitu personae* (...) (Decizia nr.192 din 31 martie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I , nr.527 din 21 iunie 2005)(...).” (..)”.

În cazul prezentului proiect, dispozițiile derogatorii de la **art.2** nu au caracter obiectiv și rezonabil, și nu respectă principiul nediscriminării.

c) În acest context, atragem atenția asupra faptului că natura juridică a statutului CNPP - unde se stabilește și numărul de posturi - este **de act de executare**, de punere în aplicare a dispozițiilor art.134

din Legea nr. 263/2010, fapt exprimat chiar de legiuitor atunci când a prevăzut adoptarea unei hotărâri a Guvernului în acest sens.

De asemenea, și natura juridică a reglementărilor referitoare la procedura de concurs de ocupare a posturilor contractuale din sectorul bugetar este de aceea a unor dispoziții specifice unui **act de executare**, așa cum prevede art.31 alin.(1) din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice.

7. În condițiile date, promovarea de către Guvern, la acest moment, a unei ordonanțe de urgență cuprinzând măsuri de natura hotărârii Guvernului, **încalcă principiului constituțional al separației puterilor în stat, statuat la art.1 alin.(4) din Legea fundamentală.**

În acest caz, apreciem că sunt aplicabile considerentele din Decizia Curții Constituționale nr.1221/2008, în care s-a reținut că „*art.1 alin.(4) din Constituție a instituit **principiul separației și echilibrului puterilor în cadrul democrației constituționale**, ceea ce presupune, pe de o parte, că **niciuna dintre cele trei puteri nu poate interveni în activitatea celorlalte puteri**, iar pe de altă parte, presupune **controlul prevăzut de lege asupra actelor emise de fiecare putere în parte**. Curtea reține că **relația dintre puterea legislativă și cea executivă se exprimă prin competența conferită Guvernului de a adopta ordonanțe de urgență în condițiile stabilite de art.115 alin.(4) din Constituție. Astfel, ordonanța de urgență, ca act normativ ce permite Guvernului, sub controlul Parlamentului, să facă față unei situații extraordinare**, se justifică prin necesitatea și urgența reglementării acestei situații care, datorită circumstanțelor sale, impune adoptarea de soluții imediate în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public. (...)”⁴.*

Referitor la **natura normelor** ce pot fi adoptate prin lege/ordonanțe ale Guvernului, respectiv prin hotărâri ale Guvernului și la **raportul dintre aceste categorii de acte normative**, Curtea Constituțională a statuat în Decizia nr.457/2020 că:

„38. Raporturile dintre Parlament și Guvern sunt guvernate de principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat expres de prevederile art. 1 alin. (4) din Constituție, fiind reglementate în capitolul IV din titlul III - Autoritățile publice, după capitolul I - Parlamentul, capitolul II - Președintele României și capitolul III -

⁴ Sublinierile noastre

Guvernul. În structura titlului III, capitolul IV - Raporturile Parlamentului cu Guvernul cuprinde dispoziții referitoare la informarea Parlamentului (art.111), întrebări, interpelări și moțiuni simple (art.112), moțiunea de cenzură (art.113), angajarea răspunderii Guvernului (art.114) și delegarea legislativă (art.115).

39. În ceea ce privește **actele pe care le pot adopta cele două autorități** în exercitarea atribuțiilor conferite de Constituție, Curtea reține că, potrivit art.67 din Constituție, „Camera Deputaților și Senatul adoptă legi, hotărâri și moțiuni (...)”, iar, potrivit art.108 alin.(1) din Constituție, „Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe”.

40. **Regimul constituțional al hotărârilor Guvernului (...)** este stabilit de dispozițiile art.108 alin.(2) și (4) din Constituție, potrivit căroră „(2) **Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor.** (...) În aplicarea dispozițiilor constituționale, art.37 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.555 din 5 iulie 2019, stabilește că „în exercitarea atribuțiilor sale, Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe. Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor”.

41. Dispozițiile art.108 alin.(2) și (4) din Constituție se coroborează cu cele ale art.126 alin.(6) care consacră controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, precum și cu cele ale art.52 - Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, care îndreptățesc persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal al unei cereri, să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei.

42. Față de dispozițiile constituționale și legale citate rezultă că **hotărârile Guvernului sunt acte administrative normative sau individuale, expresie a competenței originare a Guvernului, prevăzută în Constituție, tipică pentru rolul acestuia de autoritate publică a puterii executive. Organizarea executării legilor pe calea hotărârilor este un atribut exclusiv al Guvernului (...)**. Ca urmare, hotărârile Guvernului se adoptă întotdeauna pe baza și în vederea executării legilor, urmărind punerea în aplicare sau ducerea la îndeplinire a acestora. Atunci când o hotărâre a Guvernului încalcă legea sau adaugă la dispozițiile legii, ea poate fi atacată în instanța de

contencios administrativ în temeiul art.52 și al art.126 alin.(6) din Constituția României, republicată, și al dispozițiilor conținute în legea specială în materie, Legea nr.554/2004 privind contenciosul administrativ, cu modificările și completările ulterioare. (...)

52. (...) **ordonanțele și ordonanțele de urgență ale Guvernului**, adoptate în temeiul delegării legislative, **sunt acte normative care cuprind norme cu caracter primar**, de domeniul legii. Astfel, într-o jurisprudență constantă, Curtea Constituțională a statuat că „în ceea ce privește conceptul de «lege» (...) acesta are mai multe înțelesuri în funcție de distincția ce operează între criteriul formal sau organic și cel material. Potrivit primului criteriu, legea se caracterizează ca fiind un act al autorității legiuitoare, ea identificându-se prin organul chemat să o adopte și prin procedura ce trebuie respectată în acest scop. (...) **Criteriul material** are în vedere conținutul reglementării, definindu-se în considerarea obiectului normei, respectiv a **naturii relațiilor sociale reglementate**. În ceea ce privește ordonanțele Guvernului, (...) elaborând astfel de acte normative, organul administrativ exercită o competență prin atribuire care, prin natura ei, intră în sfera de competență legislativă a Parlamentului. Prin urmare, ordonanța nu reprezintă o lege în sens formal, ci un act administrativ de domeniul legii, asimilat acesteia prin efectele pe care le produce, respectând sub acest aspect criteriul material. În consecință, întrucât un act juridic normativ, în general, se definește atât prin formă, cât și prin conținut, legea în sens larg, deci cuprinzând și actele asimilate, este rezultatul combinării criteriului formal cu cel material (...) **Ordonanțele și ordonanțele de urgență ale Guvernului, sub aspect material, conțin norme de reglementare primară, având o forță juridică asimilată cu a legii**“ (Decizia nr.405 din 15 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.517 din 8 iulie 2016, paragrafele 62 și 63) (...)⁵.

8. În plus, referitor la **art.2**, care, prin soluțiile legislative preconizate derogă, fără justificare obiectivă, de la dispozițiile art.31 alin.(1) din Legea-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, instituind norme referitoare la procedura de concurs diferite de cele reglementate de cadrul general prevăzut în Hotărârea de Guvern nr.286/2011 pentru aprobarea Regulamentului-cadru

⁵ Sublinierile noastre

privind stabilirea principiilor generale de ocupare a unui post vacant sau temporar vacant corespunzător funcțiilor contractuale și a criteriilor de promovare în grade sau trepte profesionale imediat superioare a personalului contractual din sectorul bugetar plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare, semnalăm că, **în cea mai mare parte, este lipsit de previzibilitate și, deci, aduce atingere art.1 alin.(5) din Constituție.**

Sunt astfel fiind încălcate prevederile art.6 alin.(1) teza I din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, deoarece **nu se instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, iar soluțiile pe care le cuprinde nu sunt corelate cu ansamblul reglementărilor interne.**

Astfel, cu titlu de exemplu, semnalăm, lipsa de claritate și predictibilitate a normei de la alin.(2), cu privire la publicarea anunțului, unde nu se precizează ce conține și unde se publică acesta.

De asemenea, semnalăm caracterul incomplet al aceleiași norme, deoarece nu se prevede faptul că odată cu anunțul este necesară publicarea bibliografiei și tematicii de concurs.

Din cuprinsul **alin.(7)** lipsește termenul pentru afișarea rezultatelor la proba scrisă și interviu.

La alin.(7) **lit.f)**, referitor la notare probelor, lipsesc informațiile referitoare la nota minimă pentru a fi declarat admis, precum și la modul cum se obține această notă, respectiv o medie a notelor membrilor comisiei.

În plus, în formularea actuală, nu există prevederi cu privire la componența comisiei de concurs precum și a celei de contestații.

La **art.2 alin.(8)** și **art.3**, mai semnalăm **caracterul incomplet al normelor cu privire la termenul în care va fi publicat ordinul** președintelui Casei Naționale de Pensii Publice, aspect în funcție de care se analizează și urgența adoptării prezentului proiect.

Având în vedere aspectele enumerate anterior, menționăm că referitor la acestea, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri, statuând că **„una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative”**, orice act normativ trebuind **„să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat”** și că

„respectarea prevederilor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art.1 alin.(5) din Constituție”.

Aplicabil în contextul dat este și paragraful 64 din Decizia Curții Constituționale nr.457/2020: „În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a subliniat că art. 1 alin. (5) din Constituție consacră principiul respectării obligatorii a legilor. Pentru a fi respectată de destinatarii săi, **legea trebuie să îndeplinească anumite cerințe de precizie, claritate și previzibilitate, astfel încât acești destinatari să își poată adapta în mod corespunzător conduita**. De principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate-care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist-să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat (...) **Respectarea legilor este obligatorie, însă nu se poate pretinde unui subiect de drept să respecte o lege care nu este clară, precisă și previzibilă, întrucât acesta nu își poate adapta conduita în funcție de ipoteza normativă a legii.** (...) O dispoziție legală trebuie să fie precisă, neechivocă, să instituie norme clare, previzibile și accesibile, a căror aplicare să nu permită arbitrarul sau abuzul (Decizia nr.637 din 13 octombrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 906 din 8 decembrie 2015)”⁶.

9. În concluzie, având în vedere că măsurile propuse prin prezentul proiect aduc atingere mai multor prevederi constituționale, incluzând pe cele care consacră drepturi fundamentale, principiul separației puterilor în stat, principiul supremației Constituției și al statului de drept, principiul respectării obligatorii a legilor, precum și dispozițiilor art.115 alin.(4) și (6) din Legea fundamentală referitoare la delegarea legislativă, propunem renunțarea la promovarea acestuia.

În subsidiar, reiterăm că suplimentarea numărului de posturi al Casei Naționale de Pensii Publice ar fi trebuit să se concretizeze

⁶ Sublinierile noastre

printr-o hotărâre a Guvernului, care să modifice art.8 alin.(2) din Statutul Casei Naționale de Pensii Publice, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.118/2012, cu modificările și completările ulterioare, articol care vizează numărul de posturi cu care funcționează CNPP. Totodată, prin același act normativ de nivelul unei hotărâri de Guvern ar fi trebuit să fie modificată și anexa nr.1 la Statut, având ca obiect Structura organizatorică a CNPP, anexă care vizează și numărul maxim de posturi al CNPP.

Cu privire la procedura derogatorie de la cadrul general, privind ocuparea posturilor prin concurs, cuprinsă la actualul art.2, de asemenea, soluțiile ar trebui promovate tot printr-o hotărâre a Guvernului, numai dacă sunt justificate obiectiv, fără a se încălca principiul nediscriminării și a se îngreuna dreptul la muncă,

Prin urmare, **suplimentarea numărului de posturi al Casei Naționale de Pensii Publice, precum și reglementarea procedurii de ocupare a posturilor prin concurs ar fi trebuit să se realizeze la nivel *infralegal*, pe calea unei hotărâri a Guvernului, și nu la nivel de lege, pe calea unei ordonanțe de urgență.**

PREȘEDINTE.

Florin IORNIȚCHE

București
Nr.662/12.08.2021

L. nr. 127/2019

M. Of. nr. 563/9 iul. 2019

*** Lege* privind sistemul public de pensii**

Prezenta lege intră în vigoare la data de 1 septembrie 2021, cu excepția: a) art. 86 alin. (2) lit. a), care intră în vigoare la data de 1 septembrie 2019; b) art. 86 alin. (2) lit. b), care intră în vigoare la data de 1 septembrie 2020; c) art. 139, art. 145, art. 148 alin. (2), art. 157 alin. (2) și (5) și art. 183 alin. (1), care intră în vigoare la 3 zile de la data publicării prezentei legi în Monitorul Oficial al României, Partea I.

¹ promulgată prin D. nr. 560/2019 M. Of. nr. 563/9 iul. 2019
Decret pentru promulgarea Legii privind sistemul public de pensii

² modificări prin O.U.G. nr. 1/2020 M. Of. nr. 11/9 ian. 2020 *modifică art. 19 alin. (1)*
Ordonanță de urgență privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative

³ modificări prin O.U.G. nr. 135/2020 M. Of. nr. 751/18 aug. 2020 *modifică art. 86 alin. (2) lit. b)*
Ordonanță de urgență cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2020, modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri bugetare

⁴ modificări prin O.U.G. nr. 8/2021 M. Of. nr. 168/18 feb. 2021 *modifică art. 86 alin. (2) lit. c), art. 182 alin. (1) partea introductivă (referitor la intrarea în vigoare a legii la data de 1 septembrie 2023); introduce lit. b_1) la art. 182 alin. (1) (referitor la intrarea în vigoare la data de 1 ianuarie 2022 a prevederilor art.86 alin. (2) lit, c)) ; abrogă art. 86 alin. (3) - (8)*
Ordonanță de urgență privind unele măsuri fiscal-bugetare, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative

O. nr. 487/2021

M. Of. nr. 609/18 iun. 2021

Ministerul Muncii și Protecției Sociale

M.M.P.S.

Ordin privind efectuarea operațiunilor de evaluare a pensiilor din sistemul public stabilite până la data de 1 septembrie 2023