



Biroul permanent al Senatului Biroul permanent al Senatului
L 462 / 25.10.2021 Bp. 406 / 18.10.2021

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea
OUG 217/2000 cu modificările și completările ulterioare**

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea OUG 217/2000 cu modificările și completările ulterioare (b406/15.09.2021), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/4576/20.09.2021 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D829/21.09.2021,

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 propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.217/2000 privind structura coșului minim de consum pentru un trai decent în România, aprobată prin Legea nr.554/2001, cu modificările și completările ulterioare, urmărindu-se, printre altele, ca valoarea coșului minim de consum pentru un trai decent în România să devină „automat (...) salariul de bază minim (brut) pe economie în România”.

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

2. Întrucât propunerea legislativă va avea implicații asupra bugetului de stat, este obligatorie solicitarea unei informări din partea Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art.111 alin.(1) din Constituția României, republicată.

Totodată, sunt incidente prevederile art.15 alin.(1) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la obligativitatea întocmirii unei fișe financiare, cu respectarea condițiilor prevăzute de art.21 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată.

În acest context precizăm că, în considerentele Deciziei nr.331/2019, Curtea Constituțională a reținut că, *„lipsind fișa financiară (inițială și reactualizată) nu se poate trage decât concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală”*.

3. Referitor la Expunerea de motive, semnalăm că aceasta nu respectă structura prevăzută la art.31 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind prezentate cerințele care reclamă intervenția normativă – cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, cu evidențierea elementelor noi, concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice, impactul socioeconomic, impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), impactul asupra sistemului juridic și nici informații cu privire la consultările derulate.

Precizăm că, potrivit considerentelor exprimate în Decizia Curții Constituționale nr.682 din 27 iunie 2012, *„dispozițiile art.6 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată [...], cu modificările și completările ulterioare instituie obligația fundamentării actelor normative. [...]. Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art.1 alin.(5) [...]”*.

4. Analizând prezentul proiect, semnalăm că, în actuala redactare, soluțiile propuse la **art.I, nu respectă prevederile art.6 alin.(1) teza I din Legea nr.24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, deoarece **nu 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.**

4.1. Astfel, la textul preconizat pentru **alin.(1) al art.2** din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.217/2000, în primul rând, cu privire la sintagma *„Valoarea coșului minim de consum pentru un trai*

decent se stabilește anual de către Institutul Național de Statistică și se aprobă prin Ordin al Institutului Național de Statistică”, precizăm că, potrivit prevederilor art.17 alin.(1) din Legea organizării și funcționării statisticii oficiale în România nr.226/2009, cu modificările și completările ulterioare, *„Institutul Național de Statistică este condus de un președinte cu rang de secretar de stat, ordonator secundar de credite, ajutat de trei vicepreședinți cu rang de subsecretar de stat, numiți prin decizie a prim-ministrului pentru un mandat de 5 ani, cu posibilitatea de reînnoire”*. Prin urmare, ordinul prin care se stabilește valoarea coșului minim de consum pentru un trai decent, este emis de președintele instituției și nu de entitatea juridică.

Totodată, semnalăm și utilizarea inadecvată în context a verbului „se aprobă”, având în vedere aspectul că instituția aprobă ceea ce chiar aceasta a stabilit.

În al doilea rând, menționăm că, potrivit prevederilor art.35 alin.(4) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, *„După însușirea de către Guvern a proiectelor legilor bugetare și de buget, prevăzute la alin.(3¹), acesta le supune spre adoptare Parlamentului, cel mai târziu până la data de 15 noiembrie a fiecărui an”*.

Așadar, soluția legislativă preconizată referitoare la stabilirea și aprobarea valorii coșului minim de consum pentru un trai decent până la data de 1 decembrie a fiecărui an calendaristic, nu este corelată cu normele care prevăd termenul în care bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale sunt fundamentate și însușite de Guvern, în vederea transmiterii spre aprobare Parlamentului.

4.2. Referitor la norma preconizată pentru **alin.(2) al art.2** din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.217/2000, prin care se urmărește reglementarea stabilirii valorii coșului minim de consum pentru un trai decent ca nivel al salariului minim brut pe țară garantat în plată, semnalăm că aceasta se află în contradicție cu art.3 din actul de bază care prevede: *„Coșul minim de consum pentru un trai decent constituie elementul principal de fundamentare a salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată și a politicii salariale”*.

Totodată, precizăm că textul propus nu este corelat cu dispozițiile art.164 alin.(1) din Legea nr.53/2003¹ - Codul muncii, republicată, cu

¹ „Art.164.- (1) Salariul de bază minim brut pe țară garantat în plată, corespunzător programului normal de muncă, se stabilește prin hotărâre a Guvernului, după consultarea sindicatelor și a patronatelor”.

modificările și completările ulterioare, instituind în ceea ce privește stabilirea salariului de bază minim brut pe țară, un paralelism legislativ, aspect interzis de prevederile **art.16 alin.(1) din Legea nr.24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare și, implicit, dubii în interpretarea și aplicarea dispozițiilor incidente.

Menționăm că, prin **Decizia nr.242/2020** Curtea Constituțională a reținut că „*există paralelism legislativ atât în situația în care se reglementează identic într-o anumită sferă a relațiilor sociale, cât și atunci când aceeași problemă este reglementată diferit*”.

În acest context, menționăm că, recent, prin Hotărârea Guvernului nr.1071/2021, a fost stabilit salariul de bază minim brut pe țară garantat în plată începând cu 1 ianuarie 2022, la suma de 2.550 lei lunar.

În plus, prin soluțiile legislative preconizate la **art.2 alin.(2) și (3)** din proiect, vor fi modificate ori abrogate implicit cel puțin următoarele dispoziții:

- art.62 alin.(1) lit.c) raportat la art.76, precum și art.78 lit.a) din Legea dialogului social nr.62/2011², republicată, cu modificările și completările ulterioare;

- art.2 alin.(2) lit.c) raportat la art.1 alin.(2) din Legea nr.248/2013³ privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

- art.164 alin.(1) din Codul muncii, citat anterior.

² „Art.62.- (1) În vederea realizării scopului pentru care sunt înființate, organizațiile patronale: c) desemnează, în condițiile legii, reprezentanți la negocierea și încheierea contractelor colective de muncă, la alte tratative și acorduri în relațiile cu autoritățile publice și cu sindicatele, precum și în structurile bipartite și tripartite de dialog social;

Art.76.- Consiliul Național Tripartit are următoarea componență:

- a) președinții confederațiilor patronale și sindicale reprezentative la nivel național;

- b) reprezentanți ai Guvernului, desemnați prin decizie a primului-ministru, cel puțin la nivel de secretar de stat, din fiecare minister, precum și din alte structuri ale statului, conform celor convenite cu partenerii sociali;

- c) reprezentantul Băncii Naționale a României, președintele Consiliului Economic și Social și alți membrii conveniți cu partenerii sociali.

Art.78.- Principale atribuții ale Consiliului Național Tripartit sunt: a) asigurarea cadrului de consultare pentru stabilirea salariului minim garantat în plată;”.

³Art.1.- (2) Consiliul Economic și Social este instituție publică de interes național, tripartită, autonomă, constituită în scopul realizării dialogului tripartit la nivel național dintre organizațiile patronale, organizațiile sindicale și reprezentanți ai asociațiilor și fundațiilor neguvernamentale ai societății civile.

Art.2.-(2) Domeniile de specialitate ale Consiliului Economic și Social sunt:

- (...) c) relațiile de muncă, protecția socială, politicile salariale și egalitatea de șanse și de tratament;”

Or, întrucât evenimentele legislative implicite determină dificultăți în interpretarea și aplicarea normelor, se impune revederea soluției juridice.

Observația este valabilă și pentru norma propusă în proiect la **art.5** – respectiv „Orice dispoziție contrară se abrogă” aspect referitor la care, la art.64 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, se stabilește că *„Prevederile cuprinse într-un act normativ, contrare unei noi reglementări de același nivel sau de nivel superior, trebuie abrogate. Abrogarea poate fi totală sau parțială”*;

De asemenea, sunt aplicabile dispozițiile art.65 alin(1) și (3) din același act normativ, respectiv: *„(1) Abrogarea poate fi dispusă, de regulă, printr-o dispoziție distinctă în finalul unui act normativ care reglementează o anumită problemă, dacă aceasta afectează dispoziții normative anterioare, conexe cu ultima reglementare;*

(3) În vederea abrogării, dispozițiile normative vizate trebuie determinate expres, începând cu legile și apoi cu celelalte acte normative, prin menționarea tuturor datelor de identificare a acestora.”

În plus, este de analizat raportul de egalitate preconizat prin **alin.(2) al art.2** din prezentul proiect, între valoarea coșului minim de consum pentru un trai decent care, potrivit primului alineat al Notei din anexa la Ordonanța de urgență a Guvernului nr.217/2000, -*„Cantitățile și valoarea aferente fiecărei componente a coșului vor fi calculate pentru o familie alcătuită din doi adulți salariați, de 35-45 de ani, și doi copii în întreținere, de 12-14 ani și, respectiv, 8-10 ani”*-, este stabilită pentru 4 persoane și salariul de bază minim brut pe tară garantat în plată, stabilit pentru **un salariat**.

De asemenea, precizăm că, pentru folosirea unei terminologii unitare - a se vedea art.164 din Codul muncii -, ar fi trebuit ca sintagma „salariul minim (brut) pe economie în România” să fi înlocuită cu sintagma **„salariul de bază minim brut pe țară garantat în plată”** în tot cuprinsul proiectului.

Totodată, pentru o exprimare specifică stilului normativ, ar fi fost necesară reformularea sintagmei „care devine automat”.

4.3. Constatăm că norma preconizată prin prezentul proiect pentru **alin.(3) al art.2** se află în contradicție cu **alin.(2) al art.2**, întrucât reglementează un alt cuantum pentru salariul de bază minim brut pe tară garantat în plată, raportat, de această dată, la „valoarea coșului

minim de consum pentru un trai decent în România, pentru o persoană adultă”, deși nici actul normativ de bază și nici proiectul nu prevăd criteriile ori modalitatea de calcul pentru acest nou indicator.

În plus, ar fi trebuit reformulat textul în ceea ce privește exprimarea „valoarea coșului minim (...) devine salariul minim...”, atât cu privire la noțiuni, cât și cu privire la modul de conversie.

4.4. Semnalăm că propunerea legislativă, prin soluțiile juridice preconizate la **art.2** și **4**, încalcă dispozițiile **art.8 alin.(4)** din **Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare**, care prevăd: *„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”*.

Întrucât pentru **art.2** am menționat anterior aspectele necorespunzătoare, referitor la soluția legislativă preconizată la **art.4** din proiect, semnalăm lipsa de claritate și predictibilitate a normei, cu privire la înțelesul termenului „ajustat”.

4.5. Față de cele precizate anterior, se impune reanalizarea tuturor soluțiilor legislative cuprinse în prezentul proiect, întrucât textele propuse pentru **art.2 alin.(1) – (3)**, **art.4** și **5** din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.217/2000, sunt lipsite de claritate și previzibilitate și sunt susceptibile să aducă atingere prevederilor **art.1 alin.(5)** din **Constituție**.

Astfel, cu privire la normele de tehnică legislativă, Curtea Constituțională, în **Decizia nr.26/2012** a statuat că, deși „*nu au valoare constituțională, (...) prin reglementarea acestora au fost impuse o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară*”.

De asemenea, în **Decizia Curții Constituționale nr.22/2016**, s-a statuat 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”.

5. În subsidiar, pe lângă aspectele analizate mai sus, referitoare la redactarea defectuoasă care afectează fondul reglementărilor propuse, semnalăm și alte încălcări ale normelor de tehnică legislativă prevăzute de Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, după cum urmează:

5.1. La **titlu**, în locul sintagmei „OUG 217/2000, cu modificările și completările ulterioare” ar fi trebuit redat textul „**Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 217/2000 privind structura coșului minim de consum pentru un trai decent în România**”.

5.2. Lipsește **formula introductivă**, care ar fi trebuit inserată după titlu.

5.3. La actualul pct.I, semnalăm că pentru respectarea exigențelor normative, anterior cifrei romane ar fi fost necesară plasarea abrevierii „Art.”.

Observația este valabilă și pentru **pct. II**.

5.4. În ceea ce privește **titlul** actului normativ asupra căruia se intervine, propus în cadrul unui text care nu este marcat ca punct, întrucât, potrivit art.41 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, acesta trebuie să exprime obiectul reglementării exprimat sintetic, ar fi fost necesară eliminarea formulării „care devine salariului minim brut pe economie garantat în plată”.

5.5. Referitor la cea de-a doua **intervenție legislativă cuprinsă la art.I**, prin care se preconizează ca art.1.1 să aibă o configurație diferită și să devină **art.2**, precizam ca operațiunea renumerotării se poate realiza numai cu ocazia republicării actului normativ de bază.

În acest sens, menționăm că art.2 a fost abrogat prin art.23 lit.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.11/2004 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.228/2004. Potrivit prevederilor art.64 alin.(3) teza I din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*Abrogarea unei dispoziții sau a unui act normativ are caracter definitiv*”, ca urmare soluția propusă ar fi trebuit să facă obiectul unei intervenții legislative de modificare a art.1¹.

5.6. La textul preconizat pentru **art.2 alin.(3)**, având în vedere prevederile **art.62 din Legea nr.24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căroră, *„Dispozițiile de modificare și de completare se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta. Intervențiile ulterioare de modificare sau de completare a acestora trebuie raportate tot la actul de bază”*, soluția propusă care folosește sintagma „Începând cu data adoptării prezentei legi”, ar fi trebuit redată sub forma unei dispoziții de sine-stătătoare, marcată cu cifră romană.

Reiterăm observația și pentru soluția propusă pentru **art.5**, cu mențiunea că textul ar trebui reformulat potrivit prevederilor **art.65 alin.(3)** din **Legea nr.24/2000**, potrivit căroră *„În vederea abrogării, dispozițiile normative vizate trebuie determinate expres, începând cu legile și apoi cu celelalte acte normative, prin menționarea tuturor datelor de identificare a acestora”*.

Totodată, precizăm că textul de la **alin.(3)** ar fi trebuit să se raporteze la data intrării în vigoare a legii, și nu la data adoptării acesteia, deoarece actele juridice produc efecte de la data intrării în vigoare, și nu de la data adoptării.

6. În concluzie, prezenta propunere legislativă nu poate fi promovată în forma supusă analizei Consiliului Legislativ, întrucât încalcă, printre altele, și dispozițiile **art.6 alin.(1) teza I, art.8 alin.(4), art.16 alin.(1) și art.65 alin.(3) din Legea nr.24/2000** privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare și, implicit pe cele ale **art.1 alin.(5) din Constituție**.

PREȘEDINTE
Florin IORDACHE
PREȘEDINTE
UL LEGISLATIV

București
Nr.859/15.10.2021

O.U.G. nr. 217/2000

M. Of. nr. 606/25 nov. 2000

Ordonanță de urgență privind structura coșului minim de consum pentru un trai decent în România

aprobată prin

L. nr. 554/2001

M. Of. nr. 672/24 oct. 2001

- 1 modificări prin H.G. nr. 380/2001 M. Of. nr. 203/23 apr. 2001 *consum lunar pentru trim.IV al anului 2000*
Aprobarea valorii coșului minim de consum lunar pentru trimestrul IV al anului 2000
- 2 aprobată prin L. nr. 554/2001 M. Of. nr. 672/24 oct. 2001
Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 217/2000 privind aprobarea coșului minim de consum lunar
- 3 modificări prin H.G. nr. 1200/2001 M. Of. nr. 787/12 dec. 2001 *consum lunar pentru trim.I-III ale anului 2001*
Hotărâre privind aprobarea valorii coșului minim de consum lunar pentru trimestrele I, II și III ale anului 2001
- 4 modificări prin H.G. nr. 222/2002 M. Of. nr. 183/18 mar. 2002 *consum lunar pentru trim. IV al anului 2001*
Hotărâre privind aprobarea valorii coșului minim de consum lunar pentru trimestrul IV al anului 2001
- 5 modificări prin H.G. nr. 622/2002 M. Of. nr. 458/27 iun. 2002 *consum lunar pentru trim.I al anului 2002*
Hotărâre privind aprobarea valorii coșului minim de consum lunar pentru trimestrul I al anului 2002
- 6 modificări prin H.G. nr. 1145/2002 M. Of. nr. 779/25 oct. 2002 *consum lunar trim. II al anului 2002*
Hotărâre privind aprobarea valorii coșului minim de consum lunar pentru trimestrul II al anului 2002
- 7 modificări prin H.G. nr. 1458/2002 M. Of. nr. 942/23 dec. 2002 *consum lunar pentru trim. III al anului 2002*
Hotărâre privind aprobarea valorii coșului minim de consum lunar pentru trimestrul III al anului 2002
- 8 modificări prin H.G. nr. 252/2003 M. Of. nr. 167/17 mar. 2003 *consum lunar pentru trim. IV al anului 2002*
Hotărâre privind aprobarea valorii coșului minim de consum lunar pentru trimestrul IV al anului 2002
- 9 modificări prin H.G. nr. 928/2003 M. Of. nr. 608/27 aug. 2003 *consum lunar pentru trim. I al anului 2003*
Hotărâre privind aprobarea valorii coșului minim de consum lunar pentru trimestrul I al anului 2003
- 10 modificări prin H.G. nr. 1079/2003 M. Of. nr. 668/22 sep. 2003 *consum lunar pentru trim. II al anului 2003*
Hotărâre privind aprobarea valorii coșului minim de consum lunar pentru trimestrul II al anului 2003
- 11 modificări prin O.U.G. nr. 11/2004 M. Of. nr. 266/25 mar. 2004 *abrogă art. 2*
Ordonanță de urgență privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale
aprobată cu modificări și L. nr. 228/2004 M. Of. nr. 493/1 iun. 2004
completări prin

