



ROMÂNIA
Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEȘIRE Nr. ...3564.../..... 5. FEB. 2025

RĂSPUNS COLECTIV

privind propunerea de soluționare a petițiilor înregistrate la instituția Avocatul Poporului având ca obiect art. III alin. (1) și (2) și art. LVII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 156/2024 privind unele măsuri fiscal-bugetare în domeniul cheltuielilor publice pentru fundamentarea bugetului general consolidat pe anul 2025, pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru prorogarea unor termene

În exercitarea atribuțiilor sale constituționale și legale, Avocatul Poporului a fost sesizat cu privire la neconstituționalitatea art. III alin. (1) și (2) și art. LVII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 156/2024 privind unele măsuri fiscal-bugetare în domeniul cheltuielilor publice pentru fundamentarea bugetului general consolidat pe anul 2025, pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru prorogarea unor termene.

Cu titlu preliminar, precizăm că, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 156/2024, după cum rezultă și din *Preambulul* actului normativ precitat, aceasta a fost adoptată „Având în vedere obligația Guvernului de a conduce politica fiscal-bugetară în mod prudent pentru a gestiona resursele și obligațiile bugetare, precum și riscurile fiscale de o manieră care să asigure sustenabilitatea poziției fiscale pe termen mediu și lung, precum și predictibilitatea politicii fiscal-bugetare pe termen mediu, în scopul menținerii stabilității macroeconomice, precum și luând în considerare Recomandarea Consiliului Uniunii Europene din 3 aprilie 2020 în vederea încetării situației de deficit public excesiv din România (2020/C 116/01), potrivit căreia România trebuie să pună în aplicare în mod riguros măsurile necesare pentru corectarea deficitului bugetar excesiv, dar și faptul că România potrivit planului bugetar pe termen mediu și lung și-a asumat o traiectorie de reducere a deficitului bugetar de la 7,9% în anul 2024 la sub 3% în anul 2031 pe baza unor ipoteze care țin de cheltuielile publice și de evoluția acestora în perioada 2025-2031 care să determine o ajustare de 6 ppt, respectiv o reducere de la 41,9% din PIB la 35,9% din PIB în anul 2031, iar în acest context sunt necesare o serie de măsuri pentru reducerea ponderii cheltuielilor publice în PIB”.

Astfel, Guvernul, care acționează ca legiuitor delegat, se bucură de o marjă largă de apreciere în privința conținutului propriu-zis al măsurilor fiscal-bugetare ce sunt necesare *exclusiv în situații extraordinare de procedură de deficit bugetar excesiv*, context în care acesta este singurul care poate aprecia cu privire la caracterul extraordinar al situației care l-a determinat să adopte ordonanța de urgență criticată.

În cazul ordonanțelor de urgență, aprobarea de către Parlament, în procedură de urgență, este obligatorie, tocmai pentru că, în acest din urmă caz, evenimentul legislativ a survenit în afara unei delegări din partea titularului dreptului de a legifera, astfel încât se impune **controlul parlamentar asupra actului administrativ cu forță de lege, în temeiul art. 61 alin. (1) din Constituție**. De altfel, pentru a garanta statutul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a țării, legiuitorul constituant a condiționat intrarea în vigoare a ordonanței de urgență de declanșarea controlului parlamentar asupra acestui act normativ, prevăzând obligația Guvernului de a-l depune spre dezbateră în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată.

În jurisprudența¹ sa, Curtea Constituțională a reținut că, aprecierea oportunității adoptării unei ordonanțe de urgență, sub aspectul deciziei legiferării, constituie un atribut exclusiv al legiuitorului delegat, care poate fi cenzurat doar în condițiile prevăzute expres de Legea fundamentală, respectiv doar pe calea controlului parlamentar exercitat potrivit art. 115 alin. (5) din Constituție. Așadar, doar Parlamentul poate decide soarta actului normativ emis de Guvern, adoptând o lege de aprobare sau de respingere. Cu ocazia dezbaterilor parlamentare, forul legislativ suprem are competența de a cenzura ordonanța de urgență a Guvernului, atât sub aspectul legalității, cât și sub aspectul oportunității, dispozițiile art. 115 alin. (8) din Constituție statuând că prin legea de aprobare sau de respingere se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței. Ca atare, în acord cu jurisprudența sa constantă, Curtea a constatat că nicio altă autoritate publică, aparținând altei puteri decât cea legislativă, nu poate controla actul normativ emis de Guvern din perspectiva oportunității actului de legiferare (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 68 din 27 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 181 din 14 martie 2017, paragraful 90).

Totodată, potrivit dispozițiilor Legii nr. 47/1992, republicată, cu modificările și completările ulterioare, instanța de contencios constituțional se pronunță asupra constituționalității unei legi sau ordonanțe ori a unei dispoziții dintr-o lege sau dintr-o ordonanță, ceea ce înseamnă o analiză în raport cu prevederile Constituției, aceasta fiind o analiză de drept, Curtea neavând posibilitatea de a sancționa oportunitatea politicii adoptate de stat într-o anumită materie (a se vedea, în acest sens, și Decizia nr. 497 din 3 octombrie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 982 din 30 octombrie 2023, paragrafele 76 și 77).

În prezent, în cadrul procesului legislativ din Parlamentul României, a fost propus spre adoptare *Proiectul de lege* pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 156/2024 privind unele măsuri

¹ Decizie nr. 76 din 14 februarie 2024 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 104/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, precum și de completare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, a dispozițiilor art. I pct. 1 din aceasta [cu referire la art. 2 alin. (1) din Legea nr. 17/2014], precum și a dispozițiilor art. I pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 17/2014], ale art. I pct. 3 [cu referire la art. 4¹ alin. (2) lit. d) și e) din Legea nr. 17/2014] și ale art. I pct. 4 [cu referire la art. 4² alin. (6) din Legea nr. 17/2014] din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 104/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului

fiscal-bugetare în domeniul cheltuielilor publice pentru fundamentarea bugetului general consolidat pe anul 2025, pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru prorogarea unor termene (L8/2025), care se află la Senat.

Ca atare, având în vedere cele expuse, apreciem că, **modificarea/completarea sau chiar abrogarea, de către Parlament, a normelor legale în cauză sunt evenimente legislative posibile în actuala fază a procesului legislativ, având în vedere că Parlamentul poate respinge o ordonanță de urgență atât pe motive de oportunitate, legalitate și de constituționalitate.**

În contextul astfel configurat, legat de regimul ordonanțelor de urgență, subliniem importanța controlului parlamentar realizat asupra acestora, prin intermediul căruia legiuitorul primar poate identifica, utilizând pârgھیile specifice procedurii parlamentare, soluția legislativă optimă, care să corespundă exigențelor constituționale, iar modificarea, completarea sau chiar abrogarea, de către Parlament, a normelor legale criticate sunt evenimente legislative posibile în această fază a procesului legislativ.

✓ Pe fondul criticii de neconstituționalitate având ca obiect art. III alin. (1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 156/2024, arătăm că, în jurisprudența² sa recentă, Curtea Constituțională a reținut că **stabilirea situațiilor și condițiilor în care se face compensarea cu timp liber corespunzător a muncii suplimentare intră în atribuția legiuitorului.** De asemenea, instanța de contencios constituțional a stabilit că atât **regula compensării cu timp liber corespunzător, cât și excepțiile de la această regulă,** instituite în considerarea felului muncii anumitor categorii socioprofesionale (personalul militar, polițiștii, funcționarii publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare și personalul civil din instituțiile publice de apărare, ordine publică și securitate națională), **reprezintă opțiunea legiuitorului.** Mai mult, prin aceeași decizie, Curtea a stabilit că nu există obligația constituțională a statului de a asigura personalului bugetar compensare bănească pentru munca suplimentară efectuată peste durata normală a timpului de lucru și munca prestată în zilele de repaus săptămânal, de sărbători legale și în celelalte zile în care, în conformitate cu reglementările în vigoare, nu se lucrează.

Pe de altă parte, nu trebuie pierdut din vedere faptul că, potrivit dispozițiilor art. 159 alin. (1) și (2) din Codul muncii, *salariul reprezintă contraprestația muncii depuse de salariat în baza contractului individual de muncă. Pentru munca prestată în baza contractului individual de muncă fiecare salariat are dreptul la un salariu exprimat în bani.* De asemenea, prin Decizia nr. 872/2010, Curtea Constituțională a statuat că salariul este o componentă a dreptului la muncă și reprezintă contraprestația angajatorului în raport

² Decizia nr. 198 din 9 aprilie 2024 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare, ale art. 8 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 99/2016 privind unele măsuri pentru salarizarea personalului plătit din fonduri publice, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare, ale art. 8 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017 privind unele măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, precum și ale art. 35 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene

cu munca prestată de către angajat în baza unor raporturi de muncă. Efectele raporturilor de muncă stabilite între angajat și angajator se concretizează în obligații de ambele părți, iar una dintre obligațiile esențiale ale angajatorului este plata salariului angajatului pentru munca prestată.

În opinia Avocatului Poporului, soluția legislativă care stabilește interdicția necompensării bănești pentru munca suplimentară efectuată peste durata normală a timpului de lucru și munca prestată în zilele de repaus săptămânal, de sărbători legale și în celelalte zile în care, în conformitate cu reglementările în vigoare, nu se lucrează, nu ține seama de realitatea socială și economică a subdimensionării schemei de personal în sectorul bugetar (situație semnalată deseori de Avocatul Poporului cu ocazia demersurilor realizate), realitate care impune numeroase situații în care, oricât de eficient și-ar organiza angajatorul public activitatea, desfășurarea activității unei instituții publice nu poate fi realizată în mod corespunzător, cel puțin în anumite perioade și domenii de activitate, prin prestarea muncii doar înăuntrul duratei standard de muncă stabilite, fiind, astfel, necesară prestarea și de muncă suplimentară. Or, **prestarea muncii suplimentare presupune o contraprestație care este reprezentată de salariul exprimat în bani, în conformitate cu prevederile art. 159 alin. (1) și (2) din Codul muncii.**

Cu toate acestea, dispozițiile art. III alin. (1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 156/2024 nu permit angajatorului public îndeplinirea unei obligații esențiale ce decurge din raportul de muncă/serviciu, și anume plata salariului exprimat în bani, pentru munca suplimentară depusă.

În plus, cu luarea în considerare a faptului că munca suplimentară poate fi prestată doar cu acordul salariatului, există posibilitatea, ca prin limitarea opțiunii de compensare financiară a *muncii suplimentare prestată peste programul normal de lucru în zilele de repaos săptămânal, de sărbători legale și în celelalte zile în care, în conformitate cu reglementările în vigoare, nu se lucrează*, salariații să nu mai fie de acord cu efectuarea de ore suplimentare, aspect de natură a conduce la afectarea unor servicii publice.

✓ **În ceea ce privește critica de neconstituționalitate având ca obiect prevederile art. LVII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 156/2024**, relevăm că specific acestor forme de protecție socială (cum este și cazul indemnizației de solidaritate reglementată prin dispozițiile **art. 58¹ alin. (1) din Legea nr. 448/2006**, republicată, cu modificările și completările ulterioare) este faptul că, în măsura în care nu sunt nominalizate expres de Constituție, **legiuitorul este liber să aleagă, în funcție de politica statului, de resursele financiare, de prioritatea obiectivelor urmărite și de necesitatea îndeplinirii și a altor obligații ale statului consacrate deopotrivă la nivel constituțional care sunt măsurile concrete prin care să se asigure formele de protecție socială a unor categorii sociale și să stabilească limitele și condițiile acordării lor.**

În considerarea acestui rol, legiuitorul delegat a reglementat, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 127/2024 privind unele măsuri în domeniul social, **acordarea indemnizației de solidaritate pentru persoanele cu handicap vizual grav, handicap grav și handicap accentuat, care beneficiază de pensie pentru limită de vârstă.** Din examinarea Notei de fundamentare și a preambulului ordonanței de urgență reiese că aceste măsuri au fost motivate de *"importanța de a consolida rolul major al sistemului de protecție socială în promovarea independenței și incluziunii persoanelor cu dizabilități, precum și*

necesitatea de a îmbunătăți nevoile specifice generate de situația de vulnerabilitate și a nivelului de trai al acestora, prin asigurarea mijloacelor necesare unui trai decent persoanelor cu dizabilități expuse riscului de sărăcie și prin garantarea unui nivel de bază de securitate a veniturilor, reducând astfel nivelul de sărăcie și vulnerabilitate al acestei categorii sociale.”

În condițiile date, apreciem că prin prorogarea termenului pentru acordarea indemnizației de solidaritate pentru persoanele cu handicap vizual grav, handicap grav și handicap accentuat, care beneficiază de pensie pentru limită de vârstă, legiuitorul delegat a adoptat măsuri contrare rolului major al statului de a acorda o protecție specială persoanelor cu dizabilități și de a contribui la îmbunătățirea nivelului de trai al acestora.

*

* *

Având în vedere rolul Parlamentului în exercitarea controlului asupra ordonanțelor de urgență ale Guvernului, Avocatul Poporului s-a adresat Comisiei pentru administrație publică, Comisiei pentru apărare, ordine publică și siguranță națională, Comisiei pentru drepturile omului, egalitate de șanse, culte și minorități, Comisiei pentru muncă, familie și protecție socială, Comisiei pentru sănătate, cu o solicitare al cărei conținut îl redăm în cele ce urmează:

”În exercitarea atribuțiilor sale constituționale și legale, Avocatul Poporului a fost sesizat cu privire la neconstituționalitatea **art. III alin. (1) și (2) și art. LVII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 156/2024 privind unele măsuri fiscal-bugetare în domeniul cheltuielilor publice pentru fundamentarea bugetului general consolidat pe anul 2025, pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru prorogarea unor termene.**

a) În ceea ce privește **art. III alin. (1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 156/2024**, petenții au solicitat sesizarea Curții Constituționale cu privire la neconstituționalitatea prevederilor din ordonanța de urgență a Guvernului care reglementează modul de plată a muncii efectuate în zilele de sâmbătă, duminică și sărbători legale din perspectiva încălcării art. 1 alin. (5) din Constituție. De asemenea, petenții au apreciat că prin înlocuirea sporului pentru munca prestată în zilele de sâmbătă, duminică și sărbători legale cu o remunerație echivalentă cu zilele normale ar putea fi interpretată ca o diminuare a drepturilor salariale ale angajaților, ceea ce reprezintă o încălcare a dreptului la munca depusă în condiții speciale.

În opinia Avocatului Poporului, soluția legislativă care stabilește interdicția necompensării bănești pentru munca suplimentară efectuată peste durata normală a timpului de lucru și munca prestată în zilele de repaus săptămânal, de sărbători legale și în celelalte zile în care, în conformitate cu reglementările în vigoare, nu se lucrează, nu ține seama de realitatea socială și economică a subdimensionării schemei de personal în sectorul bugetar (situație semnalată deseori de Avocatul Poporului cu ocazia demersurilor realizate), realitate care impune numeroase situații în care, oricât de eficient și-ar organiza angajatorul public activitatea, desfășurarea activității unei instituții publice nu poate fi realizată în mod corespunzător, cel puțin în anumite perioade, prin prestarea muncii doar

înăuntrul duratei standard de muncă stabilite, fiind, astfel, necesară prestarea și de muncă suplimentară. Or, prestarea muncii suplimentare presupune o contraprestație care este reprezentată de salariul exprimat în bani, în conformitate cu prevederile art. 159 alin. (1) și (2) din Codul muncii.

Cu toate acestea, dispozițiile art. III alin. (1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 156/2024 nu permit angajatorului public îndeplinirea unei obligații esențiale ce decurge din raportul de muncă/serviciu, și anume plata salariului exprimat în bani, pentru munca suplimentară depusă.

În plus, cu luarea în considerare a faptului că munca suplimentară poate fi prestată doar cu acordul salariatului, există posibilitatea, ca prin limitarea opțiunii de compensare financiară a *muncii suplimentare prestată peste programul normal de lucru în zilele de repaos săptămânal, de sărbători legale și în celelalte zile în care, în conformitate cu reglementările în vigoare, nu se lucrează*, salariații să nu mai fie de acord cu efectuarea de ore suplimentare, aspect de natură a conduce la afectarea unor servicii publice.

b) Referitor la **art. LVII**, petenții au invocat lipsa situației extraordinare care să justifice urgența, precum și nesocotirea prevederilor art. 47, art. 16 și art. 32 din Constituție.

În legătură cu **indemnizația de solidaritate pentru persoanele cu handicap vizual grav, handicap grav și handicap accentuat, care beneficiază de pensie pentru limită de vârstă**, Avocatul Poporului reține faptul că, în privința acordării unor forme de protecție socială, legiuitorul este liber să aleagă, în funcție de politica statului, de resursele financiare, de prioritatea obiectivelor urmărite și de necesitatea îndeplinirii și a altor obligații ale statului consacrate deopotrivă la nivel constituțional care sunt măsurile concrete prin care să se asigure formele de protecție socială a unor categorii sociale și să stabilească limitele și condițiile acordării lor.

În considerarea acestui rol, legiuitorul delegat a reglementat, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 127/2024 privind unele măsuri în domeniul social, acordarea indemnizației de solidaritate pentru persoanele cu handicap vizual grav, handicap grav și handicap accentuat, care beneficiază de pensie pentru limită de vârstă. Din examinarea Notei de fundamentare și a preambulului ordonanței de urgență reiese că aceste măsuri au fost motivate de *"importanța de a consolida rolul major al sistemului de protecție socială în promovarea independenței și incluziunii persoanelor cu dizabilități, precum și necesitatea de a îmbunătăți nevoile specifice generate de situația de vulnerabilitate și a nivelului de trai al acestora, prin asigurarea mijloacelor necesare unui trai decent persoanelor cu dizabilități expuse riscului de sărăcie și prin garantarea unui nivel de bază de securitate a veniturilor, reducând astfel nivelul de sărăcie și vulnerabilitate al acestei categorii sociale."*

La scurt timp, însă, fără a ține seama de principiul așteptării legitime ce decurge din principiul securității juridice, prin art. LVII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 156/2024, legiuitorul a **prorogat termenul de acordare a indemnizației de solidaritate**.

În condițiile date, Avocatul Poporului apreciază că, prin prorogarea termenului pentru acordarea indemnizației de solidaritate pentru persoanele cu handicap vizual grav, handicap grav și handicap accentuat, care beneficiază de pensie pentru limită de vârstă, legiuitorul delegat a adoptat măsuri contrare rolului major al statului de a acorda o protecție specială persoanelor cu dizabilități și de a contribui la îmbunătățirea nivelului de trai al acestora.

În prezent, în cadrul procesului legislativ din Parlamentul României, a fost propus spre adoptare *Proiectul de lege* pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 156/2024 privind unele măsuri fiscal-bugetare în domeniul cheltuielilor publice pentru fundamentarea bugetului general consolidat pe anul 2025, pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru prorogarea unor termene (*L8/2025*), **care se află la Senat.**

Având în vedere că **modificarea/completarea sau chiar abrogarea, de către Parlament, a normelor legale în cauză sunt evenimente legislative posibile în actuala fază a procesului legislativ**, vă adresăm rugămintea de a aprecia asupra oportunității inițierii unor amendamente având ca obiect:

a) **modificarea art. III alin. (1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 156/2024 astfel încât să fie permisă plata în bani a salariului pentru munca suplimentară depusă;**

b) **modificarea art. LVII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 156/2024 în sensul acordării indemnizației de solidaritate pentru persoanele cu handicap vizual grav, handicap grav și handicap accentuat, care beneficiază de pensie pentru limită de vârstă, pentru anul 2025, cu respectarea angajamentelor asumate prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 127/2024.”**



