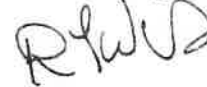


Renate Weber

Avocatul Poporului



#### Notă

**privind propunerea de soluționare a petițiilor având ca obiect prevederile art. XL și ale 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, în ansamblul său**

#### *I. Obiectul petițiilor*

Printr-un număr semnificativ de petiții, numeroase **organizații sindicale**, definite conform art. 1 pct. 8 din Legea nr. 367/2022 privind dialogul social, își exprimă nemulțumirea față de prevederile art. XL și ale 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, în ansamblul său.

În context, sunt expuse critici de neconstituționalitate privind încălcarea art. 9, art. 15 alin. (2), art. 16, art. 40, art. 41 alin. (2) și art. 41 alin. (5), art. 47 alin. (1), art. 53, art. 115 alin. (4) și (6), art. 135 alin. (2) lit. a) și art. 148 alin. (2) din Constituție. Astfel, organizațiile sindicale critică:

- modificarea unei legi organice printr-o ordonanță de urgență a Guvernului; lipsa predictibilității în adoptarea și aplicarea politicilor fiscale, precum și încălcarea separării puterilor în stat și echilibrul democratic, întrucât guvernul are rolul de a pune în aplicare legislația adoptată de Parlament, ordonanțele de urgență fiind o excepție, permise doar în situații extraordinare;

- imposibilitatea sindicatelor de a negocia noi drepturi sau de a le ajusta pe cele existente la contextul economic actual, acest fapt ducând la situația în care acestea sunt transformate în entități pur formale, lipsite de capacitatea de a influența în mod real raporturile de muncă;

- imixtiunea statului în raporturile de muncă care are un efect de anihilare a negocierilor anterioare care au avut ca rezultat contractele colective de muncă încheiate până în prezent, astfel încât toate clauzele care prevăd ajustări salariale, sporuri suplimentare sau alte beneficii sunt golete de conținut, iar eforturile sindicale devin inutile, această situație fiind echivalentă cu o formă de anulare retroactivă a drepturilor câștigate, ceea ce contravine cu art. 15 alin. (2) din Constituție;

- prin blocarea negocierilor colective și anularea drepturilor negociate, salariații sunt expuși riscului unor abuzuri din partea angajatorilor, mai ales în sectoarele unde statul este principalul angajator;
- reduceri succesive ale drepturilor salariale, ale indemnizațiilor, care odată stabilite constituie drepturi câștigate, potrivit Deciziei Curții Constituționale nr. 827/2010, dar și compensarea exclusiv prin timp liber a muncii suplimentare, blocarea ocupării posturilor vacante, sau interzicerea acordării de prime, bonusuri, bonificații și alte drepturi de natură salarială duc la încălcarea obligațiilor contractuale, demotivarea salariaților, creșterea fluctuației de personal și scăderea calității serviciilor publice;
- modificarea situațiilor juridice deja constituite prin anularea sau suspendarea efectelor unor contracte colective de muncă încheiate înainte de intrarea în vigoare a ordonanței, cât și impunerea unor efecte juridice asupra drepturilor deja câștigate prin blocarea aplicării unor clauze negociate anterior în mod legal, încalcă art. 15 din Constituție;
- amânarea acordării indemnizațiilor de solidaritate duce la prelungirea insecurității economice, în special pentru persoanele cu dizabilități.

## **II. Analiza aspectelor susținute în petiții**

### **Referitor la încălcarea art. 115 alin. (4) și alin. (6) din Constituție**

Pentru început menționăm că, în ceea ce privește **critica referitoare la modificarea unei legi organice printr-o ordonanță de urgență a Guvernului**, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat următoarele: *”sub aspectul competenței de legiferare, relația dintre puterea legislativă și cea executivă se desăvârșește prin competența conferită Guvernului de a adopta ordonanțe de urgență în condițiile stabilite de art. 115 alin. (4)-(6) 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. Pe lângă monopolul legislativ al Parlamentului, Constituția, în art. 115, consacră delegarea legislativă, în virtutea căreia Guvernul poate emite ordonanțe simple [art. 115 alin. (1)-(3)] sau ordonanțe de urgență [art. 115 alin. (4)-(6)]. Astfel, transferul unor atribuții legislative către autoritatea executivă se realizează printr-un act de voință al Parlamentului ori pe cale constituțională, în situații extraordinare și numai sub control parlamentar”* (a se vedea, în acest sens, **Decizia nr. 22/2020**).

Prin urmare, reglementarea pe calea ordonanțelor și a ordonanțelor de urgență constituie, așa cum se prevede expres în art. 115 din Constituție, o atribuție exercitată de Guvern în temeiul delegării legislative. Astfel, Guvernul, **sub controlul Parlamentului**, are competența de a adopta ordonanțe de urgență, care se justifică prin necesitatea și urgența reglementării unor situații și care datorită circumstanțelor lor, impun adoptarea de soluții imediate în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public.

**În privința Ordonanței 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”.

În legătură cu **criticile asupra inexistenței situației extraordinare**, precizăm că situația extraordinară și urgența reglementării nu reprezintă noțiuni invariabile, mai ales într-un context caracterizat de o dinamică foarte accentuată, așa cum este cel fiscal-bugetar, în care trebuie să se țină seama de o multitudine de factori într-o continuă evoluție, noțiuni care, de la caz la caz, vor căpăta valențe diferite.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că „*aprecierea Guvernului potrivit căreia politica bugetară trebuie să respecte anumite angajamente în ceea ce privește deficitul bugetar este deosebit de importantă în evaluarea caracterului de situație extraordinară, dar și a urgenței reglementării acesteia. Depășirea parametrilor optimi ai deficitului bugetar reprezintă o situație obiectivă, cu caracter excepțional și care, prin urmare, se încadrează în noțiunea variabilă de situație extraordinară prevăzută de art. 115 alin. (4) din Constituție. Nivelul deficitului bugetar nu este influențat exclusiv de modalitatea în care Guvernul orientează politica fiscal-bugetară a statului, astfel încât nu se poate afirma că reglementând astfel de aspecte, Guvernul este a priori motivat de temeuri de oportunitate, cu depășirea sferei situației excepționale*” (Decizia nr. 200/2021).

Ca atare, 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.

**Pe de altă parte**, 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 dezbateri în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată.

În jurisprudența<sup>1</sup> 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 constată 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, 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 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**

---

<sup>1</sup> 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. 4<sup>1</sup> alin. (2) lit. d) și e) din Legea nr. 17/2014] și ale art. I pct. 4 [cu referire la art. 4<sup>2</sup> 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

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 pârghiile 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.

*Referitor la încălcarea art. 9, art. 16, art. 40 alin. (1), art. 41 alin. (5), art. 47 alin. (1), art. 53, art. 153 alin. (2) lit. a), art. 148 alin. (2) din Constituție, reținem următoarele:*

Art. 11 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului garantează libertatea de a proteja interesele profesionale ale membrilor sindicatelor, prin acțiuni sindicale, statele contractante având obligația să permită, precum și să facă posibilă desfășurarea și dezvoltarea acestora (Sindicatul suedez al conductorilor de locomotive împotriva Suediei, 1976, pct. 40; Tüm Haber Sen și Çınar împotriva Turciei, 2006, pct. 28). **Totuși, acesta nu garantează sindicatelor sau membrilor acestora un anumit tratament din partea statului.**

*Dreptul de a constitui și de a se afilia la sindicate oferă protecție în primul rând împotriva acțiunilor statului (Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) (Asociația mecanicilor de locomotivă și pompierilor) împotriva Regatului Unit, 2007, pct. 37). Deși scopul esențial al art. 11 este protejarea persoanelor particulare împotriva ingerințelor arbitrare ale autorităților publice în exercitarea drepturilor pe care le protejează, această dispoziție poate să implice, în plus, obligația pozitivă a statului de a asigura exercitarea efectivă a acestor drepturi [Demir și Baykara împotriva Turciei (MC), 2008, pct. 110]. Limitele dintre obligațiile pozitive și obligațiile negative ale statului, conform art. 11, nu se pretează unei definiții precise, însă principiile aplicabile sunt similare. În ambele contexte, trebuie să se țină seama de echilibrul just care trebuie păstrat între interesele concurente ale persoanei și cele Ghid privind art. 11 din Convenție – Libertatea de întrunire și de asociere Curtea Europeană a Drepturilor Omului 47/58 Ultima actualizare: 31.08.2021 ale comunității în ansamblu [Sindicatul „Păstorul cel Bun” împotriva României (MC), 2013, pct. 132; Tek Gıda İş Sendikası împotriva Turciei, 2017, pct. 50]*

Dreptul sindical include următoarele **elemente esențiale**: dreptul de a constitui un sindicat sau de a se afilia la un sindicat, interzicerea acordurilor de monopol sindical (de tip closed shop), dreptul unui sindicat de a încerca să convingă angajatorul să asculte ceea ce are de spus în numele membrilor săi și, în principiu, dreptul la negocieri colective cu angajatorul [Demir și Baykara împotriva Turciei (MC), 2008, pct. 145 și 154; Sindicatul „Păstorul cel Bun” împotriva României (MC), 2013, pct. 135]

Două principii ghidează abordarea Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la conținutul dreptului de asociere; în primul rând, Curtea ține seama de totalitatea măsurilor luate de statul în cauză pentru

a asigura libertatea sindicală, care face obiectul marjei sale de apreciere; în al doilea rând, Curtea nu acceptă restricții care afectează elementele esențiale ale libertății sindicale, fără de care această libertate ar fi goliță de conținut. Deși, în principiu, statele au libertatea să decidă ce fel de măsuri doresc să ia pentru a asigura respectarea art. 11, acestea sunt obligate să țină seama de elementele care sunt considerate esențiale în jurisprudența Curții [Demir și Baykara împotriva Turciei (MC), 2008, pct. 144].

**În cazul în care o restricție legislativă aduce atingere esenței activității sindicale, este necesar când se acordă o marjă de apreciere legiuitorului național, să se impună o proporționalitate a ingerințelor rezultate, pentru protejarea interesului general, în cadrul exercitării libertății sindicale.** În schimb, în cazul în care este afectat doar un aspect secundar sau accesoriu, și nu un aspect esențial, al activității sindicale, marja de apreciere este mai largă, și, cel mai probabil, ingerința este, prin natura sa, proporțională în ceea ce privește consecințele sale asupra exercitării libertății sindicale.

Dreptul la negocieri colective nu a fost interpretat în sensul că include „dreptul” de a încheia un contract colectiv de muncă [National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (Sindicatul Național al Lucrătorilor Feroviari, Maritimi și din Transporturi) împotriva Regatului Unit, 2014, pct. 85], sau dreptul unui sindicat de a menține o perioadă nedeterminată un contract colectiv de muncă încheiat cu privire la un anumit aspect [Swedish Transport Workers Union (Sindicatul Suedez al Lucrătorilor din Transporturi) împotriva Suediei (dec.), 2004].

Convenția nu conține nicio cerință care să impună unui angajator să încheie un contract colectiv de muncă sau să prelungească aplicarea acestuia ori să accepte solicitările formulate de un sindicat în numele membrilor săi [UNISON împotriva Regatului Unit (dec.), 2002].

***Or, în aceste condiții și legiuitorul poate, pentru protejarea interesului public, să implementeze anumite politici sociale și economice dacă sunt rezonabile și dacă este asigurat un just echilibru între cerințele de interes general ale comunității și cerințele privind protecția drepturilor fundamentale ale persoanei.***

În plus, Curtea Constituțională a statuat că dispozițiile art. 41 alin. (5) din Constituție privind caracterul obligatoriu al convențiilor colective nu exclud posibilitatea legiuitorului de a interveni, din rațiuni de interes general, pentru modificarea unor dispoziții din contractele colective de muncă, reglementând soluții care să răspundă nevoilor sociale existente la un moment dat (a se vedea Decizia nr. 1.414 din 4 noiembrie 2009).

Legea nu poate deveni un act secundar subordonat unui act principal - contractul colectiv de muncă - deja existent. În acest sens, Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 292 din 1 iulie 2004, a statuat că "încheierea convențiilor colective nu se poate face decât cu respectarea legii". Aceste convenții sunt "izvor de drept, dar forța lor juridică nu poate fi superioară legii". În consecință, convențiile colective sunt garantate în măsura în care nu încalcă prevederile legale în materie; în caz contrar "s-ar încălca un principiu fundamental al statului de drept, și anume primordialitatea legii în reglementarea relațiilor sociale".

Rezultă că legiuitorul este competent să stabilească un cadru legal în care să se desfășoare negocierile colective, contractele colective neputând genera drepturi și obligații contra legem. Ele sunt acte care sunt încheiate în aplicarea legilor și nicidecum acte care să prevaleze forței legii. Astfel, este evident că în sfera publică asemenea contracte se negociază și se încheie în limitele și în cadrul stabilite de lege. (Decizia nr. 574 din 4 mai 2011)

Prin urmare, marja de apreciere de care dispune legiuitorul în punerea în implementare a politicilor sociale și economice va fi una largă, iar "hotărârea" legiuitorului în ceea ce privește „interesul public”, trebuie respectată, cu excepția cazului în care hotărârea este în mod evident lipsită de un temei rezonabil [Béláné Nagy împotriva Ungariei (MC), pct. 113]

Or, după cum rezultă și din *Preambulul* actului normativ criticat, adoptarea ordonanței a fost determinată de *Recomandarea Consiliului Uniunii Europene din 3 aprilie 2020 ca urmare a 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 și în vederea obligației 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.*

Pe cale de consecință, dispozițiile legale criticate se înscriu în marja de apreciere a legiuitorului cu privire la reglementarea protecției sociale a muncii, iar oportunitatea reglementării unei măsuri în favoarea/defavoarea alteia este apanajul legiuitorului.

În plus, observăm că este asigurat și „justul echilibru” între cerințele de interes general ale comunității și cerințele privind protecția drepturilor fundamentale ale persoanei [Beyeler împotriva Italiei (MC), pct. 107; Ališić și alții împotriva Bosniei și Herțegovinei, Croației, Serbiei, Sloveniei și Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei (MC), pct. 108].

În acest context, subliniem că autorii critică încălcări ale unor drepturi care nu au sorginte constituțională, cum ar fi amânarea acordării indemnizațiilor, interzicerea acordării de prime, bonusuri, bonificații și alte drepturi de natură salarială. În legătură cu acestea, Curtea Constituțională a statuat, în acord cu jurisprudența sa, că aceste drepturi au o sorginte exclusiv legală, neavând consacrare la nivel constituțional (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 102 din 3 martie 2015).

Prin urmare, prin adoptarea ordonanței, în virtutea căreia se amână sau se interzice acordarea unor drepturi salariale suplimentare stabilite prin legi sau contracte colective, nu se încalcă drepturi constituționale, legiuitorul acționând în limitele marjei sale permise de Legea fundamentală (a se vedea jurisprudența Curții Constituționale (Decizia nr. 939 din 7 iulie 2011), cât și cea a Curții Europene a Drepturilor Omului (Hotărârea din 31 mai 2011, pronunțată în Cauza Maggio și alții împotriva Italiei).

În ceea ce privește posibilitatea negocierii unor clauze, în situația unor contracte colective de muncă încheiate în unități bugetare, prin Decizia nr. 292 din 1 iulie 2004, publicată în Monitorul Oficial al

României, Partea I, nr. 787 din 26 august 2004, Decizia nr. 768 din 18 septembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 717 din 23 octombrie 2007, Decizia nr. 1.414 din 4 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 796 din 23 noiembrie 2009, Decizia nr. 1.250 din 7 octombrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 764 din 16 noiembrie 2010, sau Decizia nr. 1.280 din 12 octombrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 786 din 24 noiembrie 2010, Curtea Constituțională a arătat că **aceste contracte colective de muncă încheiate pentru salariații instituțiilor publice au un regim juridic special, determinat de situația deosebită a părților acestor contracte.** Astfel, cheltuielile necesare pentru funcționarea instituțiilor publice, inclusiv drepturile salariale ale salariaților, sunt suportate de la bugetul de stat ori de la bugetele locale ale comunelor, ale orașelor și ale județelor, iar prevederile potrivit cărora contractele colective de muncă se pot încheia și pentru salariații instituțiilor bugetare, dar prin care nu se pot negocia clauze referitoare la drepturile ale căror acordare și cuantum sunt stabilite prin dispoziții legale sunt în acord cu prevederile constituționale.

Pe de altă parte, Legea dialogului social nr. 362/2022 stabilește la art. 105 *”(1) Prin contractele/acordurile colective de muncă încheiate pentru angajații/lucrătorii din sistemul bugetar nu pot fi negociate sau incluse clauze referitoare la drepturi salariale ale căror acordare și cuantum sunt prevăzute de legislația în vigoare pentru categoria respectivă de personal.*

*(2) Prin excepție de la prevederile art. 97, contractele colective de muncă în sistemul bugetar se negociază, în condițiile legii, după aprobarea bugetelor de venituri și cheltuieli ale ordonatorilor de credite, în limitele și în condițiile stabilite prin acestea.*

*(3) Drepturile salariale din sistemul bugetar se stabilesc prin lege în limita bugetelor de venituri și cheltuieli aprobate, care nu pot constitui obiect al negocierilor și nu pot fi modificate prin contracte colective de muncă. În cazul în care drepturile salariale sunt stabilite de legi speciale între limite minime și maxime, drepturile salariale concrete se determină prin negocieri colective.*

*(4) Clauzele cuprinse în contractele colective de muncă încheiate cu încălcarea prevederilor alin. (1)-(3) sunt lovite de nulitate.*

*(5) Răspunderea pentru încheierea contractelor colective de muncă cu nerespectarea prevederilor alin. (1)-(3) revine angajatorului, care este obligat la recuperarea sumelor acordate necuvenit.”*

**Referitor la încălcarea art. 15 alin. (2) din Constituție,** constatăm că prevederile de lege criticate nu dispun pentru trecut, ci exclusiv pentru viitor, urmând a-și găsi aplicarea de la data intrării în vigoare a actului normativ, și, în consecință, principiul neretroactivității legii civile nu este încălcat.

Ordonatorii principali de credite trebuie să respecte legea și să o aplice ca atare, chiar dacă aceasta are ca efect, pentru viitor, modificarea unor clauze din contractele de muncă, individuale sau colective, ale personalului plătit din fonduri publice. Rațiunea acestei concluzii constă în faptul că temeiul încheierii, modificării și încetării contractului este legea, iar dacă, pentru viitor, legea prevede o redimensionare a politicii salariale bugetare, toate contractele pendinte sau care vor fi încheiate trebuie să reflecte și să fie în



acord cu legea. În caz contrar, s-ar ajunge la discriminări salariale chiar în interiorul aceleiași categorii de personal, ceea ce este inadmisibil (Decizia nr. 1.250 din 7 octombrie 2010)

Având în vedere aceste aspecte, considerăm că măsurile dispuse prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 156/2024 se înscriu în marja de apreciere a legiuitorului cu privire la reglementarea protecției sociale a muncii, iar oportunitatea reglementării unei măsuri în favoarea/defavoarea alteia este apanajul legiuitorului.

În ceea ce privește **stabilirea situațiilor și condițiilor în care se face compensarea cu timp liber corespunzător a muncii suplimentare**, în jurisprudența<sup>1</sup> sa recentă, Curtea Constituțională a reținut că această operațiune **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.

Însă, 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 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),

---

<sup>1</sup> 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

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.

Însă, cu privire la acest aspect instituția Avocatul Poporului a formulat **adrese către comisiile de specialitate din Senat** care nu avizaseră încă proiectul de lege cu rugămintea de a iniția un amendament în sensul modificării **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**. De asemenea, Avocatul Poporului a solicitat **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.**


În legătură cu **plata orelor suplimentare**, menționăm că a fost adoptată **Ordonanța de urgență nr. 4/2025 pentru modificarea și completarea unor acte normative** care prevede plata muncii efectuate în zilele de repaus săptămânal, sărbători legale și alte zile nelucrătoare la nivelul aplicabil în noiembrie 2024, pentru anumite categorii profesionale.


În ceea ce privește **acordarea indemnizației de solidaritate**, din examinarea procesului legislativ la Senat, observăm că, ulterior solicitărilor transmise de Avocatul Poporului, la Comisia pentru muncă, familie și protecție socială a fost admis un amendament prin care **este abrogat art. LVII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 156/2024.**

### *III. Propuneri*

Față de cele sesizate, propunem următoarele:

1. formularea unui răspuns colectiv în sensul celor de mai sus, care să fie postat pe site-ul instituției Avocatul Poporului.
2. comunicarea unui răspuns către petenți, prin transmiterea unei copii a prezentei *Note*.

Avizat: Șef Serviciu contencios, Mirea Ecaterina 

Avizat: Șef Birou contencios constituțional și recurs în interesul legii, Emma Turtoi 

Întocmit, Raluca Mitrache, consilier Birou contencios constituțional și recurs în interesul legii 