



CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ

referitor la proiectul de LEGE privind unele măsuri aplicabile funcționarilor publici și personalului contractual plătit din fonduri publice

Analizând proiectul de LEGE privind unele măsuri aplicabile funcționarilor publici și personalului contractual plătit din fonduri publice, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr. 76 din 29.04.2026 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr. D389/29.04.2026,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil proiectul de lege, sub rezerva însușirii următoarelor observații și propuneri:

1. Proiectul de lege are ca obiect de reglementare modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, precum și stabilirea unor măsuri aplicabile funcționarilor publici și personalului contractual plătit din fonduri publice.

Potrivit Expunerii de motive, „se propune modificarea și completarea unor dispoziții ale Codului administrativ, în vederea clarificării regimului juridic al suspendării raporturilor de serviciu, al menținerii în activitate a funcționarilor publici peste vârsta standard de pensionare și al procedurilor aplicabile în situațiile de reorganizare instituțională”.

2. Prin conținutul său normativ, proiectul de lege se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. j) și p) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

4. Referitor la **Expunerea de motive**, în primul rând, semnalăm că aceasta nu cuprinde toate informațiile specifice elementelor instrumentului de prezentare și motivare și necesare în contextul abordat, prevăzute la art. 31 din Legea nr. 24/2000, nefiind incluse, printre altele, **insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, raportat la cele mai multe dintre soluțiile promovate, impactul financiar asupra bugetului general consolidat pe termen scurt și lung și nici concluziile studiilor și lucrărilor de cercetare care au stat la baza elaborării proiectului de act normativ.**

Nu sunt prezentate nici informații cu privire la **impactul social, la impactul asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului**, deși ar fi fost în mod evident necesare, deoarece soluțiile preconizate sunt într-o evidentă legătură cu drepturile fundamentale la muncă și la pensie, spre exemplu, și nici nu se regăsesc **informații în privința posibilelor efecte pozitive ale reglementării propuse și nicio previziune bugetară** din perspectiva influențării în plus sau, după caz, în minus, a cheltuielilor bugetare pe care le implică plata salariilor sau a pensiilor vizate de modificările legislative, **fără a se motiva, în concret, impactul financiar asupra bugetului general consolidat și asupra bugetului asigurărilor sociale.**

În plus, nu există referiri la impactul asupra sistemului juridic, în special la **hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene** în materie, deși există, cu sublinierea implicațiilor asupra legislației în vigoare sau la măsurile de implementare necesare, iar în privința **consultărilor derulate în vederea elaborării proiectului**, se menționează că acestea au vizat doar structurile asociative ale autorităților administrației publice locale, adică numai o parte dintre angajatorii din sistemul public, despre punctele de vedere ale sindicatelor sau ale reprezentanților salariaților din sistemul public și ai funcționarilor publici sau ale asociațiilor de pensionari, nefiind clar dacă au fost solicitate sau furnizate.

În al doilea rând, contrar normelor de tehnică legislativă și standardelor de bună reglementare, expunerea de motive care însoțește proiectul de act normativ nu oferă o justificare reală pentru măsurile propuse.

Astfel, precizăm că din cuprinsul acesteia nu reiese ca **soluțiile preconizate să fi fost precedate de o temeinică fundamentare**, nefiind respectate prevederile art. 6 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora

„Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă”, iar „Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului”.

În acest context sunt aplicabile considerentele exprimate în Decizia Curții Constituționale nr. 682 din 27 iunie 2012: *„Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) [...]”.*

Totodată, date fiind cele statuate prin Decizia Curții Constituționale nr. 139/2019¹, precizăm că **argumentarea soluțiilor preconizate, în considerarea importanței domeniilor reglementate – dreptul la muncă, incluzând mobilitatea în sistemul public și încetarea raportului de muncă, precum și dreptul la pensie - dar și a implicațiilor acestora asupra nivelului de trai al pensionarilor sau viitorilor pensionari, care au desfășurat/desfășoară activitate în sectorul public, necesită dezvoltare în consecință.**

În plus, pentru o temeinică fundamentare, ar fi trebuit avute în vedere dispozițiile art. 7 din Legea nr. 24/2000, care **instituie în sarcina inițiatorului proiectului de act normativ obligația evaluării preliminare a impactului proiectului de lege, ce presupune identificarea și analizarea efectelor economice, sociale, de mediu, legislative și bugetare pe care le produc reglementările propuse**².

De asemenea, instrumentul de prezentare și motivare ar fi trebuit însoțit, așa cum **prevede imperativ art. 7 alin. (3)¹ din Legea nr. 24/2000, de o evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.**

Mai mult, din redactarea Expunerii de motive ar trebui să rezulte că **elaborarea proiectului a fost precedată, dată fiind importanța, complexitatea și implicațiile acestuia, de o activitate de**

¹ „Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale”.

² Potrivit art. 7 alin. (2) și (3) din Legea nr. 24/2000, „evaluarea preliminară a impactului proiectelor de acte normative este considerată a fi modalitatea de fundamentare pentru soluțiile legislative propuse și trebuie realizată înainte de adoptarea actelor normative”, iar „fundamentarea noii reglementări trebuie să aibă în vedere atât evaluarea impactului legislației specifice în vigoare la momentul elaborării proiectului de act normativ, cât și evaluarea impactului politicilor publice pe care proiectul de act normativ le implementează”.

documentare și analiză științifică, pentru cunoașterea temeinică a realităților economico-sociale care urmează să fie reglementate, concretizată în prezentarea **rezultatelor unor studii de cercetare și includerea unor trimiteri la sursele de informații suplimentare relevante pentru dezbaterea proiectului**, așa cum se dispune la art. 20 alin. (1) și (3) din Legea nr. 24/2000.

De asemenea, menționăm necesitatea asigurării concordanței cu prevederile art. 30 alin. (1) lit. d) și art. 33 din Legea nr. 24/2000, referitoare la obligația ca un proiect de o asemenea importanță să fie însoțit de un alt document de motivare, respectiv de **studiul de impact**³.

Curtea Constituțională a observat în jurisprudența sa că *„lipsa studiilor de impact a fost considerată o critică de neconstituționalitate intrinsecă, în sensul că reperul de constituționalitate nu îl constituie numai lipsa studiilor de impact, ci aceasta se coroborează cu natura și importanța soluțiilor legislative reglementate în corpul legii”* și că *„neîndeplinirea obligației (...) de a adopta legea criticată pe analizele de impact necesare se constituie într-o încălcare a dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție referitoare la obligația de respectare a legilor”*⁴.

Raportat la acest aspect, învederăm faptul că în Decizia nr. 479 din 20 octombrie 2025, Curtea Constituțională a statuat, la paragraful 222, faptul că **„procedurile de urmat, inclusiv solicitarea de avize de la instituțiile prevăzute de lege nu sunt însă scopuri în sine, ci mijloace, instrumente pentru asigurarea dezideratului calității legii, o lege care să slujească cetățenilor”**⁵, iar la paragraful 223 s-a referit în mod explicit la **dezbaterile publice ale proiectelor de legi, justificarea lor adecvată și existența evaluărilor de impact**⁶ în adoptarea legilor.

³ Care ar trebui să facă referire „a) la starea de fapt existentă la momentul elaborării noii reglementări; b) la modificările care se propun a fi aduse legislației existente; c) la obiectivele urmărite prin modificarea legislației existente; d) la mijloacele disponibile în vederea realizării scopurilor propuse; e) la dificultățile care ar putea fi întâmpinate în aplicarea noilor dispoziții; f) la evaluarea costurilor impuse de adoptarea proiectului de lege și a eventualelor economii bugetare generate de aceasta, la motivele care stau la baza acestei evaluări, precum și la modalitatea de calcul al costurilor și economiilor; g) la beneficiile rezultate prin implementarea proiectului de lege, altele decât cele de natură economică; h) la analiza comparativă a costurilor și a beneficiilor pe care le implică proiectul de lege, din care să reiasă dacă beneficiile sunt justificate de costuri”.

⁴ A se vedea paragrafele 72 și 73 din Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, citând Decizia nr. 650 din 25 octombrie 2018, paragraful 244 și Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, paragrafele 95 și 98.

⁵ Citând Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.336 din 3 mai 2019, paragraful 85.

⁶ De altfel, și Comisia de la Veneția, „în raportul intitulat Rule of law checklist, adoptat la cea de-a 106-a sesiune plenară (Veneția, 11-12 martie 2016), reține că **procedura de adoptare a legilor reprezintă un criteriu în aprecierea legalității, care constituie prima dintre valorile de referință ale statului de drept (pct. IIA5)**. Sub acest aspect **sunt relevante, între altele, potrivit aceluiași document, existența unor reguli constituționale clare în privința procedurii de legiferare, dezbaterile publice ale proiectelor de legi, justificarea lor adecvată, existența evaluărilor de impact în adoptarea legilor**. Referitor la rolul acestor proceduri, Comisia reține că **statul de drept este legat de democrație prin faptul că promovează responsabilitatea și accesul la drepturile care limitează puterile majorității**”.

Astfel, s-a statuat⁷ că „în ansamblul normelor constituționale, **dispozițiile care cuprind reguli cu caracter procedural incidente în materia legiferării se corelează și sunt subsumate principiului legalității, consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție, la rândul său acest principiu stând la temelia statului de drept**, consacrat expres prin dispozițiile art. 1 alin. (3) din Constituție”.

Prin urmare, date fiind cele de mai sus, corelate cu observațiile de fond pe care le vom formula în continuare, atragem atenția asupra faptului că **proiectul de lege poate fi promovat numai după înlăturarea viciilor de neconstituționalitate care vizează atât soluțiile efective, cât și motivarea și fundamentarea acestora, observațiile de tehnică legislativă care se regăsesc în prezentul aviz neavând valabilitate decât condiționată de conformitatea textelor cu Legea fundamentală și cu deciziile Curții Constituționale în materie, care vor fi doar exemplificate.**

5. La titlu, întrucât proiectul de lege debutează cu evenimente legislative aduse Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, pentru respectarea prevederilor art. 41 alin. (1) și (5) din Legea nr. 24/2000, este necesar ca acesta să reflecte **modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019**, iar în ceea ce privește stabilirea unor măsuri aplicabile funcționarilor publici și personalului contractual plătit din fonduri publice, **trebuie indicate și domeniile vizate de respectivele măsuri, nu doar subiectele de drept cărora li se adresează.**

6. La art. I pct. 1, la textul propus pentru **art. 513 alin. (3)**, pentru rigoarea exprimării, propunem înlocuirea sintagmei „potrivit alin. (1) lit. c, d), f), g) și i)” cu sintagma „potrivit **prevederilor** alin. (1) lit. c), d), f), g) și i)”.

7. La pct. 4, referitor la textul propus pentru **partea introductivă a alin. (7) al art. 519**, pentru claritate în exprimare, propunem ca sintagma „cu notificarea prealabilă a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici cu 5 zile înainte de dispunerea măsurii” să fie redată sub forma „cu notificarea prealabilă a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, **emisă** cu 5 zile înainte de **data dispunerii măsurii**”.

8. La pct. 5, în cuprinsul **părții dispozitive**, pentru respectarea uzanțelor normative, sintagma „care vor avea următorul cuprins:” va fi înlocuită de sintagma „**cu următorul cuprins:**”.

⁷ Citând Decizia nr. 128 din 6 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României. Partea I, nr. 189 din 8 martie 2019, paragraful 32.

La textul propus pentru **art. 519 alin. (8¹)**, este de analizat dacă termenul „examen” nu ar trebui înlocuit cu substantivul „**concurs**”, având în vedere că participă mai mulți funcționari publici.

Reiterăm observația, în mod corespunzător, și pentru textul propus pentru **alin. (8²)**, precum și pentru toate situațiile similare din proiect.

În plus, la **teza I**, pentru coerența normei, propunem ca sintagma „în situațiile de la alin. (7) și (8)” să fie reformulată astfel: „în situațiile **prevăzute** la alin. (7) și (8)”.

Totodată, la **teza a II-a**, semnalăm că norma este neclară prin folosirea sintagmei improprie din punct de vedere juridic, „Funcționarii publici (...) continuă perioada de preaviz”, fiind necesară revederea și reformularea acesteia.

La **alin. (8²) teza finală**, pentru rigoarea redactării, este necesară introducerea abrevierii „**alin.**” în fața construcției „(8) lit. b)”.

9. La art. II alin. (1), precizăm următoarele:

a) Formularea „În termen de 30 zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi și până la 31 decembrie 2026” nu permite stabilirea fără echivoc a perioadei în care se aplică măsurile vizate, fiind necesară prevederea unei date concrete de când începe suspendarea.

b) Din perspectiva funcționarului public, interzicerea mobilității prin transfer constituie o îngrădire nejustificată a **dreptului fundamental la muncă**, în condițiile în care în perioada vizată se preconizează restructurări, deci și posibila încetare a raportului de serviciu.

La **alin. (2)**, în situația aplicării soluției preconizate la alin. (1), se creează în mod nejustificat un regim privilegiat pentru anumite categorii de personal bugetar.

La **alin. (3)**, în situația aplicării soluției preconizate la alin. (1), se creează în mod nejustificat un regim privilegiat pentru funcționarii publici „aflați în preaviz”⁸, cărora li se va permite transferul.

La **alin. (4)**, în cazul aplicării soluției preconizate la alin. (1), se creează în mod nejustificat un regim privilegiat pentru funcționarii publici care vor putea fi detașați pentru desfășurarea unor activități în cadrul unor organisme ale Uniunii Europene sau în alte organisme sau instituții de drept internațional public pe o perioadă de maximum 6 ani.

10. La art. III alin. (2), textul este incomplet și imprecis, nereieșind data/datele de la care încetează detașările, fiind în dezacord

⁸ Exprimarea fiind improprie limbajului normativ în materia relațiilor de muncă.

cu prevederile constituționale referitoare la principiul legalității în componenta calității legii.

În altă ordine de idei, precizăm că detașarea se dispune în interesul autorității sau instituției publice în care urmează să își desfășoare activitatea funcționarul public, **pe o funcție publică vacantă sau temporar vacantă**, de principiu, pentru o perioadă de cel mult 6 luni, iar încetarea detașării anterior termenului convenit poate fi în detrimentul respectivei autorități⁹/instituției publice care, în considerarea integralității măsurilor propuse prin prezentul proiect, **se poate afla în imposibilitatea realizării serviciului public¹⁰ pentru care a fost înființată**, adică a activităților stabilite de lege în scopul satisfacerii unei nevoi cu caracter general sau a unui interes public, în mod regulat și continuu.

Totodată, semnalăm că prin folosirea sintagmei „cu excepția celor menționați la art. II alin. (2) și (4) din prezenta lege” norma este discriminatorie, creând un tratament privilegiat pentru persoanele respective.

La **alin. (3)**, întrucât în actuala redactare oferă posibilitatea transferului numai funcționarilor deja detașați, se creează un privilegiu nejustificat pentru aceștia, contrar prevederilor referitoare la garantarea dreptului fundamental la muncă în condiții de egalitate de tratament.

De asemenea, sub rezerva înlăturării viciilor de neconstituționalitate, pentru unitate în redactare cu alte acte normative cu obiect similar de reglementare, expresia „în interes de serviciu” se va înlocui cu sintagma „în interesul **serviciului**”, observație valabilă și pentru alte situații similare din proiect.

Totodată, referitor la trimiterea din final, este de analizat dacă textul nu ar trebui să utilizeze sintagma „**în termen de 30 de zile**”, având în vedere că termenul prevăzut la art. II alin. (1) vizează o perioadă, respectiv: în termen de 30 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi și până la data de 31 decembrie 2026.

Observația este valabilă și pentru **alin. (4)**.

La **alin. (4)**, semnalăm în plus imprecizia normei, determinată de varietatea terminologică - „încadrarea”, „ocuparea”- și de absența unor elemente legale pe baza cărora să se poată stabili caracterul prioritar al încadrării.

⁹ Potrivit art. 5 lit. k) din Codul administrativ, *autoritatea publică* este „organ de stat sau al unității administrativ-teritoriale care acționează în regim de putere publică pentru satisfacerea unui interes public”.

¹⁰ Potrivit art. 5 lit. kk) din Codul administrativ, *serviciul public* reprezintă „activitatea sau ansamblul de activități organizate de o autoritate a administrației publice ori de o instituție publică sau autorizată/autorizate ori delegată de aceasta. în scopul satisfacerii unei nevoi cu caracter general sau a unui interes public. în mod regulat și continuu”.

11. La art. IV alin. (1), semnalăm că, în actuala redactare, soluția legislativă propusă poate conduce la situații de discriminare și de eludare a scopului legii, cu atât mai mult cu cât este posibil ca desemnarea unei persoane să desfășoare o activitate în cadrul unor organisme ale Uniunii Europene sau în alte organisme sau instituții de drept internațional public să fi avut loc doar cu puțin timp înainte de intrarea în vigoare a legii care face obiectul prezentului proiect, iar termenul maxim de 6 ani prevăzut mai sus poate fi efectiv 9 - 10 sau mai mulți ani.

De asemenea, sub rezerva înlăturării viciilor de neconstituționalitate, pentru corectitudinea exprimării, este necesar ca textul să debuteze cu expresia „**Funcționarii publici**”.

Totodată, expresia „de la intrarea în vigoare a prezentei legi” se va reda sub forma „de la **data intrării** în vigoare a prezentei legi”.

În același timp, pentru rigoarea redactării, sintagma „în termen de 90 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi” se va înlocui cu sintagma „în termen de 90 de zile de la **data intrării** în vigoare a prezentei legi”,

12. La art. V alin. (1), precizăm că formularea „În termen de 30 zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi până la 31 decembrie 2026” nu permite stabilirea fără echivoc a perioadei în care se aplică măsurile vizate, fiind necesară prevederea unei date concrete de când începe suspendarea.

Totodată, din perspectiva salariaților/personalului contractual, **interzicerea mobilității prin transfer constituie o îngrădire nejustificată a dreptului fundamental la muncă**, în condițiile în care în perioada vizată se preconizează restructurări, deci posibile încetări ale raporturilor de muncă.

La **alin. (2)**, textul este incomplet și imprecis, nereieșind data/datele de la care încetează detașările, fiind în dezacord cu prevederile constituționale referitoare la principiul legalității în componenta calității legii.

De asemenea, întrucât, potrivit art. 45 și 47 din Codul muncii, detașarea este actul prin care se dispune de principiu, **schimbarea temporară a locului de muncă, din dispoziția angajatorului, la un alt angajator, în scopul executării unor lucrări în interesul acestuia**, pentru o perioadă de cel mult 1 an, drepturile convenite salariatului detașat acordându-se de angajatorul la care s-a dispus detașarea, încetarea detașării de o manieră neprevăzută, anterior termenului convenit, poate afecta în mod substanțial activitatea celui de-al doilea angajator, în considerarea integralității măsurilor propuse prin prezentul

proiect, putându-se afla în imposibilitatea realizării activităților pentru care a fost înființat.

Totodată, pentru claritatea și predictibilitatea normei, este necesară revederea sintagmei „conducătorii autorităților și instituțiilor publice au obligația de a dispune, (...), încetarea detașării (...) **cu excepția conducătorilor autorităților și instituțiilor publice, precum și adjunctii acestora**”, deoarece se înțelege că acei conducători ai autorităților și instituțiilor publice dispun asupra încetării proprii detașări.

La **alin. (3)**, întrucât în actuala redactare oferă posibilitatea transferului numai salariaților deja detașați, creează un privilegiu nejustificat pentru aceștia, contrar prevederilor referitoare la garantarea dreptului fundamental la muncă în condiții de egalitate de tratament.

La **alin. (4)**, semnalăm imprecizia normei, determinată de varietatea terminologică - „încadrarea”, „ocuparea” - și de absența unor elemente legale pe baza cărora să se poată stabili caracterul prioritar al încadrării.

La **alin. (5) - (8)**, în acord cu principiul nediscriminării, tratamentul diferit, în detrimentul celorlalte categorii de personal bugetar (contractual și funcționari publici) trebuie justificat.

La **alin. (6)**, semnalăm, în plus, că formularea „pe durata prevăzută de lege” nu întrunește condițiile necesare de previzibilitate și accesibilitate și trebuie reanalizată.

De asemenea, în măsura în care se va justifica obiectiv tratamentul privilegiat, la **alin. (7)**, pentru corectitudine în exprimare, expresia „personalul din instituțiile publice de apărare, ordine publică și securitate națională” se va reda sub forma „**personalul din cadrul instituțiilor publice din sistemul de apărare, ordine publică și securitate națională**”, observație valabilă și pentru **alin. (8)**, precum și pentru alte situații similare din proiect.

În plus, la **alin. (8)**, pentru o exprimare corectă din punct de vedere gramatical, sintagma „personalul din instituțiilor publice ...” se va reformula astfel: „personalul din **instituțiile** publice ...”.

Totodată, pentru rigoarea exprimării, este de analizat dacă termenul „operații” nu ar trebui înlocuit cu termenul „**operațiuni**”.

13. La art. VI alin. (1), pentru corectitudine în redactare, expresia „inclusiv activitățile finanțate ...” se va reda sub forma „inclusiv **pentru** activitățile finanțate ...”.

Pentru rigoare, în loc de „Legea – Cadru nr. 153/2017” se va scrie „Legea – **cadru** nr. 153/2017”. Observația este valabilă pentru toate situațiile în care se face trimitere la acest act normativ.

14. La art. VII, semnalăm că:

14.1. Prin soluțiile cuprinse se vor institui derogări/modificări implicite de la prevederile Codului muncii, ale Codului administrativ, ale Legii nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii, dar și de la norme speciale destinate anumitor profesii, **instituire un tratament diferențiat mai favorabil sau mai puțin favorabil diferitelor categorii de personal din sectorul bugetar, contrar principiului nediscriminării.**

14.2. Nu se înțelege nici care va fi raportul cu prevederile art. 38 alin. (10) din Legea-cadru nr.153/2017, potrivit căroră „Raportul de muncă al personalului contractual plătit din fonduri publice în conformitate cu prezenta lege, **care îndeplinește condițiile de pensionare și pentru care a fost emisă decizia de pensionare, încetează de drept**, în condițiile art. 56 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 53/2003 - Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, chiar dacă salariatul a solicitat suspendarea plății pensiei”.

14.3. Totodată, semnalăm că, în actuala redactare, textul de la **art. VII** nu respectă prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție în ceea ce privește claritatea, precizia și predictibilitatea normelor preconizate, deoarece **nu se înțelege cum se va soluționa conflictul cu prevederile art. 46 din Legea nr. 360/2023, art. 38 alin. (10) din Legea-cadru nr. 153/2017, art. 56 alin. (4) din Codul muncii, art. 517 alin. (2) din Codul administrativ și dispozițiile speciale în vigoare referitoare, spre exemplu, la profesori și medici.**

14.4. Din redactarea preconizată nu rezultă cum se va face aplicarea jurisprudenței Curții Constituționale în materie, spre exemplu considerentele din Decizia nr. 521/2023: „**nicio dispoziție constituțională nu împiedică legiuitorul să suprime cumulul pensiei cu salariul, cu condiția ca o asemenea măsură să se aplice în mod egal pentru toți cetățenii, iar eventualele diferențe de tratament între diversele categorii profesionale să aibă o rațiune licită**”; „**interzicerea cumulului pensiei cu veniturile realizate dintr-o activitate profesională desfășurată în cadrul autorităților și instituțiilor publice și impunerea obligației persoanelor aflate în situația menționată de a opta pentru pensie ori pentru veniturile realizate din activitatea profesională, altfel spus, de a renunța la pensie continuându-și activitatea profesională sau de a înceta activitatea profesională aducătoare de venituri și de a-și conserva pensia, afectează, prin limitare, atât dreptul la pensie prevăzut de art. 47 alin. (2) din Constituție, cât și dreptul la muncă consacrat prin art. 41 din Legea fundamentală**”; „condiția stabilită de legiuitor nu

vizează calificarea și pregătirea necesară ocupării unei funcții (publice), ci excluderea unei categorii socioeconomice de la posibilitatea de a ocupa o funcție în sectorul public, **ceea ce este neconstituțional, deoarece echivalează cu îngrădirea dreptului la muncă**. Or, potrivit art. 41 alin. (1) fraza întâi din Constituție, dreptul la muncă nu poate fi îngrădit”, „**un drept fundamental sau exercitarea acestuia nu poate exclude beneficiul altui drept fundamental, de asemenea reglementat în Constituție, pentru că s-ar crea regimuri juridice paralele în funcție de drepturile aflate în discuție**. În mod inevitabil, exercitarea lor concomitentă generează o interrelaționare între acestea, dar în niciun caz în termeni de excludere de la exercitarea vreunui drept sau a vreunei libertăți fundamentale”.

Chiar și opinia concurentă din Decizia Curții Constituționale nr. 521/2023 este în sensul neconstituționalității, deși cu alte argumente („încalcă art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție prin raportare la art. 53 din Constituție cu privire la principiul securității raporturilor juridice, al clarității și previzibilității reglementării și al statului de drept, precum și prin raportare la art. 147 alin. (4) din Constituție referitor la caracterul obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale”), considerându-se că:

- „soluția legislativă care dă un drept de opțiune beneficiarilor de pensie pentru a-și continua activitatea în sistemul public, cu condiția suspendării plății pensiei pe durata exercitării activității” trebuie analizată prin raportare „la principiul nediscriminării și la cel al proporționalității între măsura legislativă propusă și scopul legitim urmărit de legiuitor. Efectuarea testului de proporționalitate pentru a evalua dacă există o limitare/restrângere adusă celor două drepturi fundamentale (dreptul la pensie și dreptul la muncă), dacă restrângerea urmărește un scop legitim și dacă este proporțională cu scopul legitim urmărit ar fi permis Curții să constate neconstituționalitatea soluțiilor normative propuse”.

- „În plus față de argumentele de neconstituționalitate formulate mai sus, cu privire la art. 2 alin. (1) și (2) și art. 6 din legea criticată, considerăm că în aplicarea principiului neretroactivității legii, al legitimei așteptări și al securității raporturilor juridice, **interdicția de a cumula salariul cu pensia, indiferent de cuantumul acesteia din urmă, nu se poate dispune cu privire la raporturile de muncă sau de serviciu aflate în curs la data intrării legii în vigoare** întrucât suntem în prezența unui acord al angajatorului deja exprimat înainte de intrarea în vigoare a legii. Or, acordul angajatorului este o condiție legală esențială pentru continuarea activității, care a fost întemeiat exprimat potrivit legii, la data aprobării cererii persoanei beneficiare care a optat

anterior, menținerea în activitate fiind condiționată tot de acordul anual al angajatorului. Așadar, acordul angajatorului exprimă un calcul de oportunitate cu privire la nevoile de personal ale instituției în cauză, precum și o așteptare legitimă ca persoana/persoanele vizată(e) de respectivul acord să își desfășoare activitatea cel puțin până la expirarea perioadei de valabilitate a raporturilor juridice de muncă sau de serviciu cu privire la care a fost exprimat anterior acordul angajatorului. Neconstituționalitatea prevederilor art. 2 alin. (1) și (2), pentru aceste motive, se extinde și asupra cauzei de încetare de drept a contractului individual de muncă, a raportului de serviciu sau a ocupării funcției în baza unui act administrativ de numire, reglementate la art. 5 în legea criticată”.

14.5. La **alin. (1)**, semnalăm că din formularea „Personalul plătit din fonduri publice în conformitate cu prevederile Legii - Cadru nr. 153/2017 (...) **cu excepția funcționarilor publici**, (...) care beneficiază de pensie aflată în plată (...) poate continua activitatea cu acordul anual al ordonatorului de credite/angajatorului sau al autorității competente în ceea ce privește raporturile de muncă/de serviciu, până la împlinirea vârstei de 70 de ani” nu se înțelege care va fi situația funcționarilor publici, textul urmând să genereze negreșit dubii în interpretare și aplicare. Astfel, precizăm că nu este clar dacă funcționarii publici sunt exceptați de la aplicarea art. VII, în sensul că pot cumula integral pensia cu salariul (sau cu alt tip de remunerație, corespunzător raportului specific de muncă) sau dacă acestora li se instituie o interdicție totală de continuare a raportului de serviciu, respectiv de cumul al salariului cu orice fracțiune de pensie.

Pe lângă neclaritatea, imprecizia și nepredictibilitatea textului sub aspectul anterior precizat, contrar prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție, semnalăm că **în ambele situații identificate mai sus, soluția preconizată încalcă principiul egalității de tratament**, neexistând o justificare obiectivă a promovării acesteia.

14.6. La **alin. (2)**, atragem atenția asupra faptului că **pensia de serviciu și pensia militară de stat nu constituie privilegii, drepturi nejustificate acordate unor persoane, ci acestea sunt reglementate legal tocmai pentru a asigura respectarea principiului nediscriminării**, deoarece pensiile de serviciu și cele militare sunt instituite cu titlu de compensație legală a unor interdicții și incompatibilități profesionale, care au împiedicat obținerea unor venituri suplimentare, și/sau desfășurării activității în altfel de condiții de muncă decât cele normale, care afectează în mod direct

sănătatea membrilor respectivelor categorii profesionale, și implicit, speranța lor de viață.

Nu trebuie uitat faptul că o persoană nu beneficiază simultan de pensie de serviciu/pensie militară și de pensie în sistemul public, și nici faptul că inclusiv Legea nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii stabilește vârste de pensionare reduse în sistemul public, pentru a beneficia de o pensie integrală pentru limită de vârstă, ajungând până la 45 de ani. De asemenea, prin raportare la vârsta de pensionare, care poate fi redusă și în sistemul public, așa cum precizam mai sus, în absența unei comparații între quantumul pensiei de serviciu și quantumul unei potențiale pensii pentru limită de vârstă, convenite aceleiași persoane, existând în practică multe situații în care pensia de serviciu este egală sau doar puțin mai mare decât cea convenită în sistemul public, este evident că măsura propusă la alin.(2), nu doar că este privată de o fundamentare temeinică, ci introduce o discriminare nejustificată între beneficiarii de pensii din România, contrar art. 16 alin. (1) din Constituție.

14.7. În plus, la alin. (1), atragem atenția asupra:

a) necesității realizării acordului gramatical între substantivul „personal” și articolele posesive folosite în cuprinsul normei.

b) absenței semnificației legale pentru noțiunea de *continuare a activității* („poate continua activitatea”), generând dubii în interpretare, neînțelegându-se cum pentru o persoană căreia i-a fost emisă decizia de pensionare, deci i-a încetat raportul de muncă (*lato sensu*), poate „continua” activitatea, care deja a încetat de drept conform art. 56 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 53/2003 - Codul muncii, art. 517 alin. (1) lit. d) sau dispozițiilor similare din legile speciale. O persoană căreia i-a fost emisă decizia de pensionare, în actuala reglementare, este pensionar, a încetat activitatea și raportul de muncă/serviciu s-a stins, deci nu poate continua activitatea, ci va încheia un nou contract de muncă sau se va naște un nou raport de serviciu, în aceleași condiții cu orice persoană care are vocație la acel post.

14.8. La alin. (2), reiterăm în mod corespunzător observațiile de la punctul precedent.

În plus, precizăm că noțiunea de *menținere în activitate* („pot fi menținute în activitate”) nu beneficiază de accepțiune legală, conducând la dubii în interpretare, cu atât mai mult cu cât la alineatul precedent se folosește noțiunea de *continuare a activității*.

Totodată, precizăm că exprimarea „pensie de serviciu, respectiv pensie de serviciu în sistemul pensiilor militare de stat” este lipsită de precizie, fiind necesară indicarea actelor normative avute în vedere.

14.9. La alin. (3), semnalăm că noțiunea juridică de „reîncadrare” nu este reglementată legal, fiind vorba, de fapt, despre nașterea unui nou raport de muncă, iar textul caracterizându-se prin ambiguitate.

Menționăm că este reglementată instituția reintegrării în funcție, dar doar în contexte specifice determinate de o concediere sau eliberare din funcție nelegale sau pentru motive neîntemeiate.

14.10. La alin. (4), în primul rând, atragem din nou atenția asupra următoarelor aspecte:

a) nu este clar căror persoane li se va aplica și cum se va soluționa conflictul cu dispozițiile în materie din Codul muncii, Codul administrativ și normele speciale, existând riscul interpretărilor eronate determinate de paralelismul legislativ sau al abrogărilor implicite, după caz;

b) se naște susceptibilitatea încălcării principiului securității juridice, prin încetarea intempestivă a raportului de muncă.

În al doilea rând, precizăm că ordonatorii de credite, angajatorii sau, după caz, autoritățile competente prevăzute la alin. (1) nu „dispun încetarea de drept a contractelor de muncă ori a raporturilor de muncă sau de serviciu”, ci constată că acestea au încetat de drept.

Totodată, norma este neclară și contrară principiului legalității, prin folosirea sintagmei improprie „respectiv inițiază procedura de încetare a raporturilor de serviciu”, neînțelegându-se ce situații sunt avute în vedere.

În plus, este necesară revederea sintagmei „sau, în cazul în care persoanele prevăzute la alin.(1) au solicitat menținerea în activitate, transmit caselor de pensii/caselor pensii sectoriale opțiunea exprimată de către acestea”, date fiind observațiile formulate la alin. (1).

În al treilea rând, precizăm că nu este prevăzut un termen pentru exercitarea opțiunii, care ar trebui corelat cu termenul de intrare în vigoare a măsurii preconizate.

14.11. La alin. (6), semnalăm imprecizia normei prin folosirea exprimării echivoce „Reluarea dreptului de pensie cuvenit”, precum și privarea de 85% din cuantumul pensiei corespunzătoare numărului de zile cuprinse în perioada dintre data încetării raportului de muncă și data de întâi a lunii următoare depunerii cererii, comunicarea încetării raportului de muncă trebuind să intre în sarcina angajatorului, astfel încât să nu se afecteze nici dreptul fundamental la pensie, nici dreptul fundamental la asigurarea de către stat a unui nivel de trai decent sau chiar dreptul la viață în absența mijloacelor de subsistență.

14.12. La alin. (7), în vederea evitării încălcării prevederilor constituționale referitoare la dreptul fundamental la muncă, coroborate

cu cele referitoare la asigurarea egalității de tratament, fără privilegii și discriminări, regimurile derogatorii preconizate a se institui trebuie motivate, ipoteză cu ipoteză, în cuprinsul Expunerii de motive.

Totodată, pentru precizie în reglementare, precum și pentru utilizarea unui limbaj specific stilului juridic normativ, este necesară reformularea sintagmei „**persoanelor cu mandat prevăzut expres de Constituție**”.

14.13. La **alin. (8)**, sunt valabile în mod corespunzător, observațiile formulate pentru alineatele precedente.

În plus, menționăm că sintagma „**se suspendă aplicarea oricăror dispoziții legale contrarii**”, care vizează acele prevederi, neidentificate prin trimiteri precise, neechivoce, care ar fi contrare soluțiilor preconizate prin noua reglementare, este contrară normelor de tehnică legislativă și art. 1 alin. (5) din Constituție, motiv pentru care trebuie fie eliminată integral norma, fie trebuie identificate prevederile legale avute în vedere, în funcție de intenția de reglementare.

14.14. La **alin. (9)**, semnalăm că prin modul general de realizare a trimiterii „potrivit legilor speciale”, textul este lipsit de precizie și predictibilitate, deoarece, fără o motivare corespunzătoare în Expunerea de motive, introduce un tratament privilegiat pentru anumite persoane care nici măcar nu sunt identificate, fiind așadar susceptibil și de neconstituționalitate, prin încălcarea art. 16 alin. (1) din Legea fundamentală.

15. La **art. VIII**, semnalăm că este de esența derogării ca aceasta să se realizeze prin act normativ de același rang, al legii, chiar organice, dat fiind că vizează raporturi de muncă și de serviciu, nu prin hotărâre a Guvernului sau memorandum (care nu este act normativ, ci act intern al Guvernului), orice altă soluție încălcând texte constituționale și principiul ierarhiei actelor normative: principiul separației puterilor în stat, prevăzut la art. 1 alin. (3), art. 61 alin. (1) („Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării”), art. 73 referitor la tipul legilor și domeniul legilor organice, art. 108 alin. (2) („Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor”).

Astfel, precizăm că art. 4 din Legea nr. 24/2000 prevede că: **actele normative se elaborează în funcție de ierarhia lor, de categoria acestora și de autoritatea publică competentă să le adopte; categoriile de acte normative și normele de competență privind adoptarea acestora sunt stabilite prin Constituție și prin celelalte legi; actele normative date în executarea legilor, ordonanțelor sau a hotărârilor Guvernului se emit în limitele și potrivit normelor care le ordonă.**

La art. 10 din anexa la Hotărârea Guvernului nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului 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 se prevede că de principiu, „memorandumul este instrumentul prin care se supune spre aprobare inițierea negocierii și/sau semnarea unui tratat internațional, respectiv suspendarea aplicării unui tratat, în conformitate cu prevederile Legii nr. 590/2003”, dar și că „memorandumul poate fi elaborat și în cazul în care este necesară o decizie a Guvernului într-o anumită problematică”, în toate situațiile urmând a fi „avizat de instituțiile implicate și va cuprinde descrierea respectivei probleme și propuneri pentru rezolvarea acesteia” și accentuându-se că „memorandumul este un act intern al Guvernului, care nu se publică în Monitorul Oficial al României”.

Prin urmare, **memorandumul** în nicio circumstanță nu poate fie egal ca rang nici măcar ordinului de ministru sau altui act normativ terțiar, cu atât mai puțin normelor legii, stabilind derogări de la acestea, deoarece **nu este act normativ**, iar **în raport cu** dispoziția constituțională cu valoare de principiu de la art. 61 alin. (1) din Constituție - „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării” - Legea fundamentală a instituit două excepții și doar de rang constituțional (desigur de strictă interpretare) și anume: delegarea legislativă, aceasta însemnând adoptarea unor acte normative cu putere de lege de către Guvern, și angajarea răspunderii Guvernului pentru un „proiect de lege”.

16. La art. IX, semnalăm următoarele:

16.1. La alin. (1), trimiterea generică la dispozițiile art. II - VI nu este suficientă pentru stabilirea precisă a faptelor care constituie contravenții. Avem în vedere faptul că nu toate normele din cuprinsul respectivelor articole au ca obiect stabilirea de obligații a căror încălcare să poată constitui contravenție.

Se impune, de aceea, revederea textului, urmând ca trimiterile să vizeze exclusiv dispozițiile prin care se instituie obligații.

Pe de altă parte, precizăm că în cazul unora dintre normele din cuprinsul art. III - V obligațiile sunt stabilite în sarcina conducătorilor autorităților și instituțiilor publice - art. III alin. (3) și (4), art. IV alin. (3), art. V alin. (2) - (4), în vreme ce **art. IX alin. (1)** sancționează doar faptele săvârșite de autoritățile și instituțiile publice.

Prin urmare, este necesară reanalizarea textului și din acest punct de vedere.

În plus, pentru asigurarea uniformității în materie contravențională, expresia „se sancționează cu amendă contravențională de la 20.000 - 50.000 lei” trebuie înlocuită cu sintagma „se sancționează cu amendă de la 20.000 lei la 50.000 lei”.

Totodată, propunem eliminarea sintagmei „ale prezentei legi”, întrucât este superfluă.

16.2. Precizăm că, în ceea ce privește contravențiile stabilite la alin. (1) trebuie să fie aplicabile toate dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001, nu doar cele din cuprinsul art. 13 alin. (1), așa cum reiese din text.

Prin urmare, actualul **alin. (2)** trebuie eliminat, urmând ca, pentru asigurarea unei reglementări complete, în finalul articolului să fie introdus un nou alineat, cu următorul cuprins:

„(...) Contravențiilor prevăzute la alin. (1) le sunt aplicabile dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare.”

Pe cale de consecință, trebuie eliminat și actualul **alin. (3)**, întrucât nu se stabilește o soluție legislativă diferită de cea din cuprinsul art. 13 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001.

16.3. La actualul **alin. (4)**, pentru rigoarea exprimării și pentru uniformitate în reglementarea contravențiilor, sintagma „Constatarea contravenției și aplicarea amenzii contravenționale se face de către” trebuie înlocuită cu expresia „Constatarea **contravențiilor** și aplicarea **sancțiunilor** se fac de către”.

17. La **art. X**, pentru respectarea exigențelor de tehnică legislativă, textul trebuie reformulat astfel:

„Art. X. – Prevederile prezentei legi intră în vigoare **la 30 de zile de la data publicării** în Monitorul Oficial al României, **Partea I**”.

PREȘEDINTE
Florin IORDACHE



București
Nr. 422/30.04.2026