

**DECIZIA nr.22**  
**din 20 ianuarie 2016**

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru  
completarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali**

|                               |                                 |
|-------------------------------|---------------------------------|
| <b>Augustin Zegrean</b>       | <b>- președinte</b>             |
| <b>Valer Dorneanu</b>         | <b>- judecător</b>              |
| <b>Petre Lăzăroiu</b>         | <b>- judecător</b>              |
| <b>Mircea Ștefan Minea</b>    | <b>- judecător</b>              |
| <b>Daniel Marius Morar</b>    | <b>- judecător</b>              |
| <b>Mona-Maria Pivniceru</b>   | <b>- judecător</b>              |
| <b>Puskás Valentin Zoltán</b> | <b>- judecător</b>              |
| <b>Simona-Maya Teodoroiu</b>  | <b>- judecător</b>              |
| <b>Tudorel Toader</b>         | <b>- judecător</b>              |
| <b>Benke Károly</b>           | <b>- magistrat-asistent șef</b> |

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru completarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, obiecție formulată de Guvernul României.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.7244/26 decembrie 2015 și constituie obiectul Dosarului nr.1876A/2015.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, se arată că legea criticată stabilește în privința primarilor, viceprimarilor, președinților și vicepreședinților de consilii județene un regim privilegiat, contrar art.1 alin.(5) din Constituție.

4. Se mai susține că sunt încălcate și dispozițiile art.15 alin.(2) din Constituție, întrucât acordă o indemnizație pentru limită de vârstă și celor care au avut calitatea de primar, viceprimar, președinte și vicepreședinte de consilii județene anterior intrării în vigoare a acestei legi. Or, o normă juridică trebuie să reglementeze situațiile ivite după apariția sa, și nu raporturile juridice stinse înainte de intrarea sa în vigoare.

5. Se arată că dispozițiile legale criticate reglementează un privilegiu în beneficiul persoanelor care dețin sau au deținut calitatea de primar, viceprimar, președinte și vicepreședinte de consilii județene, iar aceste privilegii nu au nici o legătură logică și rațională cu activitatea sau constrângerile pe care le-a avut persoana titulară a acelor categorii de funcții publice electivă. Mai mult, potrivit legii criticate, deținerea calității menționate, chiar și o singură zi, pare să îndreptățească persoana respectivă să beneficieze de un avantaj financiar calculat cel puțin pentru un mandat întreg de 4 ani în disonanță cu dreptul la pensie de care beneficiază fiecare persoană care muncește și cotizează la sistemul public de pensii. În aceste condiții, se constată că există o vădită disproporție între activitatea desfășurată și beneficiile primite, legea neinstituind un raport echitabil între acestea, fiind vorba pur și simplu de o majorare discreționară a veniturilor persoanelor respective pe criterii netransparente. Se arată că se creează o discriminare între funcțiile alese (primari) și cele numite (secretarul localității), precum și între categoriile de demnități alese în mod direct, în sensul că acest beneficiu este acordat primarului, nu și membrilor consiliului local sau județean, dar este acordat, în schimb, viceprimarului, președintelui sau vicepreședintelui consiliului județean, aceștia nefiind aleși în mod direct. Or, normele criticate nu indică condițiile specifice care ar diferenția această categorie socio-profesională de celelalte categorii anterior menționate în așa fel încât să se poată asigura fundamentarea pertinentă și concludentă a unei reglementări diferite.

6. Acest beneficiu patrimonial apare ca fiind discriminatoriu și nejustificat prin raportare la alte categorii socio-profesionale beneficiare ale unor drepturi specifice, făcându-se referire, în acest sens, la pensia de serviciu a magistraților. Aceasta din urmă se acordă avându-se în vedere incompatibilitățile, interdicțiile, responsabilitățile și riscurile care caracterizează statutul juridic al magistraților; se concluzionează în sensul că acordarea unor drepturi suplimentare unei anumite categorii trebuie să fie justificată de considerente care țin de limitele pe care acele categorii le au și care le-ar împiedica

să ajungă să beneficieze de o pensie care să le asigure un nivel de trai adecvat, ulterior încetării statutului care a generat incompatibilitățile.

7. Se mai arată că instituirea unui drept suplimentar corelat în lege cu ieșirea la pensie ar putea fi considerată un privilegiu, cele două drepturi având același fundament – îndeplinirea condițiilor de vârstă și stagiul de cotizare. Rezultă, așadar, un privilegiu în favoarea beneficiarilor indemnizației pentru limită de vârstă, întrucât prin îndeplinirea celor două condiții necesare acordării dreptului la pensie mai primesc și această indemnizație. În sensul existenței unui privilegiu, se face trimitere la Decizia nr.755 din 16 decembrie 2014. Se mai remarcă și o inconsecvență legislativă, motivată de faptul că acordarea indemnizației este condiționată numai de împlinirea vârstei standard de pensionare, nu și de stagiul de cotizare, ceea ce înseamnă că beneficiul indemnizației poate fi acordat și înainte de pensionarea în sistemul public.

8. Se susține că prin neindicarea sursei de finanțare a cheltuielii bugetare astfel angajate sunt încălcate prevederile art.111 și art.138 alin.(5) din Constituție. Se fac referiri la trei decizii ale Curții Constituționale, respectiv Decizia nr.1354 din 20 octombrie 2010, Decizia nr.1358 din 21 octombrie 2010, sau Decizia nr.1360 din 21 octombrie 2010, prin care s-a reținut faptul că, în măsura în care actul normativ este însoțit de informații referitoare la efectele financiare asupra bugetului general consolidat, sunt îndeplinite condițiile de natură constituțională pentru adoptarea aceluia act. *Per a contrario*, ori de câte ori o astfel de analiză nu însoțește o inițiativă legislativă se ajunge la nerespectarea art.111 și art.138 alin.(5) din Constituție. Sunt invocate în sensul necesității determinării impactului bugetar al legii criticate dispozițiile art.30 alin.(1) lit.a) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, potrivit cărora proiectele de acte normative trebuie însoțite de documente de motivare, și anume expunerea de motive în cazul proiectelor de legi sau al propunerilor legislative.

9. Se arată că, potrivit legii, autoritatea la care se depune cererea pentru acordarea indemnizației pentru limită de vârstă este Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (M.D.R.A.P.). Or, o astfel de abilitare excedează atât competenței ministerelor, astfel cum aceasta este stabilită în art.35 din Legea nr.90/2001, cât și atribuțiilor miniștrilor, astfel cum aceasta este reglementată prin art.53 din aceeași lege; în consecință, punerea în aplicare a legii criticate de către Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice este imposibilă.

10. Pe lângă criticile de neconstituționalitate propriu-zise, sunt indicate necorelări ale legii criticate cu prevederile altor acte normative. Astfel, calitatea de consilier local, primar, viceprimar, președinte sau vicepreședinte de consiliu județean nu poate fi asimilată cu o activitate profesională, după cum nici indemnizația aferentă acesteia nu poate fi asimilată cu veniturile realizate dintr-o asemenea activitate.

11. Deși prin legea criticată sunt majorate cheltuielile bugetului de stat, la adoptarea acesteia, legiuitorul nu a ținut cont de art.15 alin.(1) și (3) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice și art.15 alin.(1) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010. Mai mult, sumele necesare plății acestei indemnizații nu sunt cuprinse în Legea bugetului de stat pe anul 2016, aceasta fiind adoptată anterior legii criticate, și, în mod implicit, nici în bugetul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice. Având în vedere și măsurile de relaxare fiscală instituite prin Codul fiscal, care conduc la diminuarea veniturilor bugetare, precum și majorarea unor drepturi de natură salarială, se apreciază că măsura adoptată nu este sustenabilă. Eventuale rectificări bugetare pot fi făcute numai în condițiile art.23 și 24 din Legea nr.69/2010, acestea neputând viza, însă, ipoteza apărută ca urmare a adoptării legii criticate. Toate acestea creează premisele unui dezechilibru bugetar cu consecința neîncadrării în Obiectivul Bugetar pe Termen Mediu (M.T.O.) în anii 2016-2018 și a nerespectării obligațiilor ce revin României potrivit Tratatului privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul Uniunii Economice și Monetare.

12. Se mai arată că legea criticată are o formulare vagă, neclară, confuză, imprecisă și imprevizibilă, întrucât nu face referire la modul de acordare a indemnizației (o singură dată, lunar, trimestrial, semestrial) și nu stabilește în ce măsură o persoană care a deținut de-a lungul timpului două sau mai multe din calitățile pentru care se acordă indemnizație poate beneficia de indemnizație pentru fiecare dintre aceste calități. Se susține că legea este profund imorală, întrucât persoanele care au fost condamnate pentru corupție, în exercitarea altor calități sau funcții publice decât cele patru expres enumerate, vor putea beneficia de indemnizația acordată. De asemenea, prin modalitatea sa de reglementare, legea creează posibilitatea alegerii „prin rotație” în funcția de viceprimar, președinte sau vicepreședinte de consiliu județean a tuturor consilierilor locali sau județeni, după caz; avându-se în vedere că acordarea indemnizației pentru limită de vârstă nu este condiționată și nici proporțională cu perioada efectiv exercitată dintr-un mandat, există riscul ca, pe parcursul mandatului autorităților locale, toți consilierii locali/ județeni aleși să ajungă să dețină funcții de natura celor care îi califică pentru obținerea acestui drept și, pe cale de consecință, să beneficieze de o indemnizație a cărei valoare este determinată prin luarea în calcul a unui mandat complet. Legea criticată nu reglementează situația persoanelor care beneficiază de această indemnizație, iar ulterior sunt condamnate pentru infracțiuni de corupție săvârșite în timpul exercitării mandatului de primar, viceprimar, președinte sau vicepreședinte al consiliului județean. În fine, se arată că legea criticată nu precizează natura juridică a indemnizației pentru limită de vârstă, ceea ce poate duce la interpretări diferite. Pentru toate aceste aspecte, se apreciază că legea criticată contravine art.6 alin.(1), art.8 alin.(4), art.24 alin.(1) și art.25 din Legea nr.24/2000.

13. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele lor de vedere.

14. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului și Avocatul Poporului** nu au comunicat punctele de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

15. În temeiul art.76 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, Curtea a solicitat președintelui Senatului, președintelui Camerei Deputaților și Guvernului anumite informații, în principal, cu privire la faptul dacă întocmirea fișei financiare prevăzute la art.15 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice se formulează de către una dintre cele două Camere ale Parlamentului în cursul procedurii legislative sau de către inițiatorul propunerii legislative înainte de înregistrarea acesteia și dacă, în cazul prevăzut de art.15 alin.(3) din Legea nr.500/2002, Senatul/ Camera Deputaților solicită din nou întocmirea de către Guvern a unui punct de vedere/ fișe financiare.

16. Prin adresa nr.1/221/VZ din 15 ianuarie 2016, înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.397/18 ianuarie 2016, președintele Camerei Deputaților a indicat faptul că, în cazul propunerilor legislative, Camera Deputaților, în calitate de primă Cameră sesizată, solicită de fiecare dată punctul de vedere al Guvernului. Punctul de vedere al Guvernului cuprinde și informații de natură financiară. La răspunsul menționat au fost atașate documente referitoare la parcursul procesului legislativ privind legea supusă controlului de constituționalitate.

17. Prin adresa nr.5/301 din 18 ianuarie 2016, înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.428/18 ianuarie 2016, Guvernul menționează că nu a primit din partea inițiatorilor propunerii legislative nicio solicitare privind evaluarea impactului propunerii respective asupra bugetului de stat și întocmirea fișei financiare aferente. În faza de adoptare a actului normativ, Guvernul arată că a trimis punctul său de vedere către Parlament, din proprie inițiativă, și a arătat motivele pentru care prevederile acesteia nu sunt sustenabile. La răspunsul menționat au fost atașate documente privind corespondența purtată în legătură cu legea supusă controlului de constituționalitate, precum și un înscris intitulat „*Potențial impact al legii pensiilor aleșilor locali*”

întocmit, astfel cum rezultă din conținutul său, ulterior adoptării legii antereferte. Se mai reține că Guvernul și-a completat răspunsul potrivit adresei înregistrate la Curtea Constituțională sub nr.457 din 20 ianuarie 2016, prin care, în esență, s-a arătat că, pentru corecta aplicare a art.138 alin.(5) din Constituție, în procesul de legiferare trebuie respectate cerințele impuse prin Legea nr.24/2000, Legea nr.500/2002 și Legea nr.69/2010.

### CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, documentele depuse, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

18. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, art.10, art.15 și art.18 din Legea nr.47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

19. Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie dispozițiile Legii pentru completarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, care au următorul cuprins:

*„Art.I. – Legea nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.912 din 7 octombrie 2004, cu modificările și completările ulterioare, se completează după cum urmează:*

**- După art.32 se introduc două noi articole, art.32<sup>1</sup> și 32<sup>2</sup>, cu următorul cuprins:**

*<<Art.32<sup>1</sup>. – (1) Primarii, viceprimarii, președinții și vicepreședinții consiliilor județene care îndeplinesc condițiile vârstei standard de pensionare eşalonate, după caz, în anexele nr.5 și 6 din Legea nr.263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare, sau ale vârstei standard reduse în conformitate cu prevederile aceleiași legi sau ale altor legi speciale au dreptul, la încetarea*

*mandatului, la indemnizație pentru limită de vârstă, dacă sunt realeși pentru un nou mandat.*

*(2) Cuantumul indemnizației pentru limită de vârstă prevăzut la alin.(1) se acordă în limita a 3 mandate și se calculează ca produs al numărului lunilor de mandat cu 0,55% din indemnizația brută lunară aflată în plată.*

*(3) Pentru mandate incomplete, indemnizația pentru limită de vârstă se calculează proporțional cu perioada de mandat efectiv exercitată, dar nu mai puțin de un mandat de primar, viceprimar, președinte și vicepreședinte al consiliului județean.*

*(4) Indemnizația pentru limită de vârstă se actualizează ori de câte ori se majorează sau se indexează indemnizația brută lunară a unui primar, viceprimar, președinte și vicepreședinte al consiliului județean aflat în exercitarea mandatului, cu aceeași dată.*

*(5) Indemnizația pentru limită de vârstă se cumulează cu orice tip de pensie stabilită în sistemul public de pensii sau în alt sistem de pensii neintegrat sistemului public, precum și cu orice alte venituri realizate.*

*(6) Primarii, viceprimarii, președinții și vicepreședinții consiliilor județene care beneficiază de indemnizația pentru limită de vârstă, în condițiile prevăzute la alin.(1), și care au ocupat până la vârsta de pensionare și alte funcții pentru care este stabilită indemnizația pentru limită de vârstă, prin alte acte normative, au obligația să opteze pentru una dintre indemnizații.*

*(7) Indemnizația pentru limită de vârstă este supusă impozitului pe venit și contribuției de asigurări sociale de sănătate.*

*(8) Cuantumul indemnizației pentru limită de vârstă se suportă din bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice.*

*(9) Cererea pentru acordarea indemnizației pentru limită de vârstă se depune la Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice.*



(10) *Indemnizația pentru limită de vârstă se acordă începând cu luna următoare depunerii cererii.*

*Art.32<sup>2</sup>. – Nu beneficiază de indemnizația pentru limită de vârstă prevăzută la art.32<sup>1</sup> persoanele care au fost condamnate definitiv pentru comiterea, în calitate de primar, viceprimar, președinte și vicepreședinte al consiliului județean, a unei infracțiuni de corupției prevăzute la Titlul V, Capitolul I din Legea nr.286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare>>.*

*Art.II. – (1) De indemnizația pentru limită de vârstă prevăzută la art.32<sup>1</sup> alin.(1) din Legea nr.393/2004, cu modificările și completările ulterioare, precum și cu completarea adusă prin prezenta lege, și în aceleași condiții, beneficiază și primarii, viceprimarii, președinții și vicepreședinții consiliilor județene care au avut anterior intrării în vigoare a prezentei legi calitatea de primar, viceprimar, președinte și vicepreședinte al consiliului județean.*

*(2) Cuantumul indemnizației pentru limită de vârstă prevăzut la alin.(1) se calculează ca produs al numărului lunilor de mandat cu 0,55% din indemnizația brută lunară realizată în luna anterioară solicitării de către primar, viceprimar, președinte și vicepreședinte al consiliului județean aflat în exercitarea mandatului, corespunzător fiecărui an de mandat, în limita a maximum 3 mandate.*

*Art.III. – Prezenta lege intră în vigoare la 30 de zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I”.*

20. Textele constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele ale art.1 alin.(5) în componenta sa referitoare la calitatea legii, art.15 alin.(2) privind neretroactivitatea legii, art.16 alin.(1) privind egalitatea în drepturi, art.111 alin.(1) teza finală privind informarea Parlamentului și art.138 alin.(5) potrivit căroră „*Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare*”. De asemenea, prin prisma art.1 alin.(5) și art.138 alin.(5) din Constituție, sunt invocate și următoarele acte normative:

**- Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.597 din 13 august 2002:**

Art.15 alin.(1) și (3): „(1) În cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative/măsuripolitici a căror aplicare atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, se va întocmi o fișă financiară, care va respecta condițiile prevăzute de Legea nr. 69/2010. În această fișă se înscriu efectele financiare asupra bugetului general consolidat, care trebuie să aibă în vedere:

a) schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani;

b) estimări privind eşalonarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor;

c) măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar. [...]

(3) După depunerea proiectului legii bugetare anuale la Parlament pot fi aprobate acte normative/măsuripolitici numai în condițiile prevederilor alin.(1), dar cu precizarea surselor de acoperire a diminuării veniturilor sau a majorării cheltuielilor bugetare, aferente exercițiului bugetar pentru care s-a elaborat bugetul”.

**- Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.330 din 14 mai 2015:**

Art.15 alin.(1): „(1) În cazul propunerilor de introducere a unor măsuripolitici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii au obligația să prezinte:

a) fișa financiară prevăzută la art.15 din Legea nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare, însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată;

*b) declarație conform căreia majorarea de cheltuială respectivă este compatibilă cu obiectivele și prioritățile strategice specificate în strategia fiscal-bugetară, cu legea bugetară anuală și cu plafoanele de cheltuieli prezentate în strategia fiscal-bugetară”.*

**- Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010:**

*Art.6 alin.(1): „(1) Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. 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”.*

*Art.8 alin.(4): „(4) Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce. Nu se folosesc termeni cu încărcătură afectivă. Forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor”.*

*Art.24 alin.(1): „(1) Soluțiile legislative preconizate prin proiectul de act normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare pentru a se evita lacunele legislative”.*

*Art.25: „În cadrul soluțiilor legislative preconizate trebuie să se realizeze o configurare explicită a conceptelor și noțiunilor folosite în noua reglementare, care au un alt înțeles decât cel comun, pentru a se asigura astfel înțelegerea lor corectă și a se evita interpretările greșite”.*

### **(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate**

21. Curtea constată că sesizarea formulată îndeplinește condițiile de admisibilitate prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție atât sub aspectul

obiectului său, fiind vorba de o lege adoptată și nepromulgată încă, cât și sub aspectul titularului dreptului de sesizare, aceasta fiind semnată de primul-ministru al Guvernului.

**(2) Analiza obiecției de neconstituționalitate**

*(2.1.) Legea pentru completarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali*

22. Propunerea legislativă a fost inițiată de un număr de 30 de deputați și senatori și a fost înregistrată la Biroul permanent al Camerei Deputaților sub nr.677/30 iunie 2015, iar la Camera Deputaților a primit numărul Pl-x 542/1 septembrie 2015. Biroul permanent al Camerei Deputaților, în ședința sa din 1 septembrie 2015, a constatat că propunerea legislativă are implicații bugetare, drept pentru care, potrivit art.111 alin.(1) din Constituție și art.92 alin.(4) din Regulamentul Camerei Deputaților a solicitat punctul de vedere al Guvernului și a stabilit ca termen pentru transmiterea punctului de vedere data de 21 septembrie 2015. De asemenea, s-a solicitat avizul Consiliului Legislativ, în temeiul art.92 alin.(3) din Regulamentul Camerei Deputaților, stabilindu-se ca termen până la care acesta să fie transmis tot data de 21 septembrie 2015. A fost stabilit și termenul de consultare publică, respectiv până la data de 1 octombrie 2015.

23. Consiliul Legislativ a transmis avizul său – negativ – nr.983/18 septembrie 2015, iar Guvernul, în ședința sa din 11 noiembrie 2015, a aprobat punctul său de vedere, prin care preciza că nu susține propunerea legislativă, și l-a transmis la Camera Deputaților pe data de 13 noiembrie 2015.

24. Biroul permanent al Camerei Deputaților, având în vedere că punctul de vedere al Guvernului nu a fost transmis până la data de 21 septembrie 2015, în ședința sa din 23 septembrie 2015, conform art.92 alin.(5) din Regulamentul Camerei Deputaților, a hotărât trimiterea propunerii legislative Consiliului Economic și Social în vederea avizării (termen: 1 octombrie 2015), Comisiei pentru administrație publică și amenajarea teritoriului și Comisiei juridice, de disciplină și imunități pentru raport comun (termen: 2 octombrie 2015), iar Comisiei pentru buget, finanțe și bănci și

Comisiei pentru muncă și protecție socială pentru avizare. La 1 octombrie 2015 se primește avizul – negativ – al Consiliului Economic și Social.

25. La 2 noiembrie 2015 s-a împlinit termenul pentru dezbateri și vot final, iar în ședința plenului Camerei Deputaților din 11 noiembrie 2015 s-a constatat adoptarea tacită a propunerii legislative conform art.75 alin.(3) teza a treia din Constituție.

26. Propunerea legislativă a fost transmisă Senatului și înregistrată la Biroul permanent al Senatului sub nr.610 din 13 noiembrie 2015, care, în ședința sa din 16 noiembrie 2015, a decis repartizarea acestor propuneri comisiilor permanente ale Senatului. La Senat, propunerea legislativă a fost înregistrată sub nr.618 din 16 noiembrie 2015.

27. Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări și Comisia pentru administrație publică și organizarea teritoriului au întocmit la 15 decembrie 2015 raport comun de admitere a propunerii legislative, iar Comisia pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital, Comisia pentru drepturile omului, culte și minorități și Comisia pentru muncă, familie și protecție socială au depus avize favorabile propunerii legislative.

28. Pe data de 21 decembrie 2015 propunerea legislativă a fost înscrisă pe ordinea de zi a Senatului, iar în ședința de plen din partea Guvernului a participat doamna Sirma Caraman, secretar de stat în cadrul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, care a susținut, cu privire la propunerea legislativă menționată, că „*Nu este finalizat punctul de vedere al Guvernului. Rugăm Parlamentul a decide*” (a se vedea stenograma ședinței plenului Senatului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, nr.231 din 23 decembrie 2015, pagina 8). Propunerea legislativă a fost adoptată în aceeași ședință cu 86 de voturi pentru, un vot împotriva și nici o abținere.

29. Pe data de 26 decembrie 2015 Guvernul a sesizat Curtea Constituțională cu prezenta obiecție de neconstituționalitate, iar la 29 decembrie 2015 legea adoptată a fost trimisă la promulgare.

(2.2.) *Modificări legislative preconizate*

30. În esență, propunerea legislativă urmărește instituirea unei indemnizații pentru limită de vârstă (denumită în continuare *indemnizație*) în privința primarilor, viceprimarilor, președinților și vicepreședinților consiliilor județene. Pentru a beneficia de această indemnizație, titularul dreptului trebuie să îndeplinească trei condiții: vârsta standard de pensionare eşalonată conform anexelor nr.5 și 6, după caz, din Legea nr.263/2010; cel puțin un mandat complet exercitat și să nu fi fost condamnat definitiv pentru comiterea, în calitate de primar, viceprimar, președinte și vicepreședinte al consiliului județean, a unei infracțiuni de corupție prevăzute în Capitolul I – *Infracțiuni de corupție* al Titlului V – *Infracțiuni de corupție și de serviciu* cuprins în *Partea specială* din Legea nr.286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare.

31. Cuantumul indemnizației se calculează ca produs al numărului lunilor de mandat cu 0,55% din indemnizația brută lunară aflată în plată și se actualizează în funcție de indemnizația brută lunară a unui primar, viceprimar, președinte sau vicepreședinte de consiliu județean în activitate. Cuantumul indemnizației se acordă în limita de 3 mandate.

32. Indemnizația poate fi cumulată cu orice tip de venit realizat, precum și cu pensia contributivă sau pensia de serviciu. Nu poate fi cumulată cu indemnizația pentru limită de vârstă ce se acordă senatorilor/ deputaților în temeiul Legii nr.96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.353 din 22 mai 2015, astfel cum a fost completată prin Legea nr.357/2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.975 din 29 decembrie 2015.

33. Indemnizația se suportă din bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, și este supusă impozitului și contribuției de asigurări sociale de sănătate.

34. Indemnizația se acordă atât primarilor, viceprimarilor, președinților și vicepreședinților consiliilor județene în funcție la data intrării în vigoare a legii, cât și celor care au deținut aceste calități anterior datei de referință menționate.

*(2.3.) Criticile de neconstituționalitate raportate la art.1 alin.(5) din Constituție*

35. Curtea, în jurisprudența sa, a stabilit că trăsătura esențială a statului de drept o constituie supremația Constituției și obligativitatea respectării legii (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.232 din 5 iulie 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.727 din 15 noiembrie 2001, Decizia nr.234 din 5 iulie 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.558 din 7 septembrie 2001, Decizia nr.53 din 25 ianuarie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.90 din 3 februarie 2011, sau Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014) și că „statul de drept asigură supremația Constituției, corelarea tuturor legilor și tuturor actelor normative cu aceasta” (Decizia nr.22 din 27 ianuarie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.233 din 17 martie 2004), ceea ce înseamnă că acesta „implică, prioritar, respectarea legii, iar statul democratic este prin excelență un stat în care se manifestă domnia legii” (Decizia nr.13 din 9 februarie 1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.178 din 26 aprilie 1999). În acest context jurisprudențial, Curtea reține că una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative. În acest sens, Curtea a constatat că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat. De aceea, „nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în

componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii” (Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.116 din 15 februarie 2012, și Decizia nr.448 din 29 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.5 din 7 ianuarie 2014); de aceea, respectarea prevederilor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art.1 alin.(5) din Constituție (*ad similibus*, a se vedea Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, *precitată*, sau Decizia nr.17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.79 din 30 ianuarie 2015, par.95, 96).

36. Sub aspectul cerințelor de calitate a legii – claritate, precizie și previzibilitate, autorul obiecției de neconstituționalitate critică faptul că legea nu stabilește, în mod expres, dacă indemnizația pentru limită de vârstă este un drept patrimonial care se acordă o singură dată sau cu o anumită periodicitate. Într-adevăr, textul legii nu precizează frecvența cu care se acordă acest drept, însă, analizând dispozițiile art.32<sup>1</sup> alin.(4) propuse a fi introduse în corpul Legii nr.393/2004, Curtea constată că intenția legiuitorului a fost aceea de a se majora/ indexa indemnizația aflată în plată ori de câte ori indemnizația lunară brută corespunzătoare funcției publice ocupate se majorează/ indexează. De asemenea din alin.(5) al aceluiași articol rezultă un aspect de periodicitate, întrucât ar fi fost absurd ca o indemnizație primită o singură dată să aneantizeze un eventual drept de pensie; posibilitatea cumulului a fost precizată expres de legiuitor pentru că în intenția sa a fost faptul ca două venituri cu o anumită periodicitate să poată fi cumulate. Aceste aspecte denotă un caracter de continuitate/ periodicitate a acordării indemnizației, iar faptul că „*Indemnizația pentru limită de vârstă se actualizează ori de câte ori se majorează sau se indexează indemnizația brută lunară a unui primar, viceprimar, președinte și vicepreședinte al consiliului județean aflat în exercitarea mandatului, cu aceeași dată*” înseamnă că indemnizația se indexează/ majorează începând cu acea lună, și nu cu acel trimestru, semestru sau an,



așadar, cu vreo altă unitate de timp cu care legiuitorul nu operează în cuprinsul legii. De asemenea, alin.(10) al aceluiași articol prevede că „*Indemnizația pentru limită de vârstă se acordă începând cu luna următoare depunerii cererii*”, ceea ce înseamnă că, în condițiile acceptării tezei periodicității acestui venit, textul legii precizează faptul că ea se acordă lunar. Așadar, din intenția legiuitorului se poate deduce faptul că legea operează cu o indemnizație acordată periodic, iar această periodicitate este una lunară. Desigur, acest aspect tehnic poate fi dezvoltat și precizat expres într-un act de reglementare secundară.

37. Referitor la criticile de neconstituționalitate prin care se apreciază că Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice nu ar avea competența legală de a stabilit și calcula cuantumul indemnizațiilor pentru limită de vârstă, Curtea constată că ține de opțiunea legiuitorului de a atribui o asemenea competență unui minister, respectiv Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, în virtutea art.61 alin.(1) din Constituție, potrivit căruia Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării.

38. Se mai susține că legea criticată nu reglementează situația persoanelor care beneficiază de această indemnizație, iar ulterior sunt condamnate pentru infracțiuni de corupție săvârșite în timpul exercitării mandatului de primar, viceprimar, președinte, vicepreședinte al consiliului județean. Această critică se circumscrie, de asemenea, unui aspect interpretativ în sensul că, dacă legea prevede că indemnizația nu se acordă celor care au fost condamnați, înseamnă că ea nu se va acorda nici pentru cei care vor fi condamnați pentru fapte săvârșite în cursul exercitării mandatului, începând cu data condamnării. Pe perioada procedurilor judiciare sau în intervalul de timp cuprins între data săvârșirii faptei și începerea procedurilor judiciare subzistă prezumția de nevinovăție, prezumție care este răsturnată, potrivit art.23 alin.(11) din Constituție, numai odată cu data pronunțării hotărârii judecătorești definitive de condamnare.

39. Cu privire la susținerile conform cărora, întrucât acordarea indemnizației pentru limită de vârstă nu este condiționată și nici proporțională cu perioada efectiv exercitată dintr-un mandat, există riscul ca, pe parcursul mandatului autorităților locale, toți consilierii locali/ județeni aleși să ajungă să dețină funcții de natura celor care îi califică pentru obținerea acestui drept și, pe cale de consecință, să beneficieze de indemnizație a cărei valoare este determinată prin luarea în calcul a unui mandat complet, Curtea constată că aceasta nu este în acord cu conținutul normativ al textului. Analizând dispozițiile art.32<sup>1</sup> alin.(3) propuse a fi introduse în corpul Legii nr.393/2004 - „*Pentru mandate incomplete, indemnizația pentru limită de vârstă se calculează proporțional cu perioada de mandat efectiv exercitată, dar nu mai puțin de un mandat de primar, viceprimar, președinte și vicepreședinte al consiliului județean*”, Curtea reține că beneficiază de această indemnizație cei care au deținut cel puțin de un mandat de primar, viceprimar, președinte și vicepreședinte al consiliului județean, mandatele incomplete fiind luate în considerare proporțional în condițiile existenței deja a unui mandat complet.

40. În schimb, Curtea reține că este întemeiată critica referitoare la faptul că legea nu este clară, precisă și nici previzibilă în privința modului de calcul al indemnizațiilor persoanelor care au deținut de-a lungul timpului două sau mai multe din calitățile pentru care se acordă indemnizație. Dacă în privința senatorilor și deputaților nu se pune o asemenea problemă, aceștia având aceeași clasă de salarizare (103) și coeficient de ierarhizare (12,41), în privința aleșilor locali, Curtea constată că, potrivit Legii-cadru nr.284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.877 din 28 decembrie 2010, clasele de salarizare variază de la 71 la 106, iar coeficientul de ierarhizare de la 5,63 la 13,45. În consecință, în ipoteza în care o persoană a ocupat succesiv mai multe mandate dintre cele care sunt eligibile pentru acordarea indemnizației, în lipsa unor reglementări legale corespunzătoare nu se poate determina modalitatea de calcul a

acesteia; mai mult, în ipoteza în care persoana îndreptățită a deținut mai mult de trei mandate de tipologii diferite dintre cele care sunt eligibile pentru acordarea indemnizației pentru limită de vârstă, nu se va cunoaște care dintre acestea se vor lua în considerare la stabilirea indemnizației; astfel, vor exista, în lipsa unei reglementări legale clare, precise și previzibile, mai multe posibilități de calcul. Aceeași problemă se ridică și în ipoteza în care una dintre tipologiile de mandate a fost incompletă (spre exemplu, 2 mandate viceprimar, 3 mandate primar și un mandat incomplet de președinte/vicepreședinte al consiliului județean); în acest caz, nu se va ști dacă acesta este sau nu luat în considerare în realizarea calculului. Aceste aspecte sunt chestiuni care privesc o normă de reglementare primară, neputând fi rezolvate prin apelarea la un act de reglementare secundară. În consecință, Curtea reține că a fost încălcat art.6 alin.(1) din Legea nr.24/2000, potrivit căruia proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă.

41. În continuare, Curtea reține că, pe lângă această critică punctuală a autorului obiecției de neconstituționalitate, tot prin raportare la art.1 alin.(5) din Constituție, indemnizația pentru limită de vârstă reglementată de legea analizată reprezintă o prestație pecuniară la care statul se obligă și a cărei natură juridică este incertă. Faptul că exigibilitatea dreptului la indemnizație este dată de împlinirea vârstei standard de pensionare o apropie de natura juridică a unei pensii; după modul său de calcul – din moment ce se ajunge la un quantum procentual maxim de aproximativ 80% din valoarea indemnizației unui primar, viceprimar, președinte sau vicepreședinte de consiliu județean - natura sa juridică se apropie de cea a unei pensii de serviciu acordate în virtutea îndeplinirii unei funcții publice cu un statut deosebit/ special. Cu alte cuvinte, suplimentul aferent pensiei de serviciu ar fi acordat sub forma indemnizației pe lângă pensia contributivă la care persoana ar avea dreptul; însă acel supliment al pensiei de serviciu are un rol completator, în sensul că din însumarea pensiei contributive și a

suplimentului se ajunge la un procent de aproximativ 80% din valoarea unei indemnizații în plată. Or, în cazul de față, cuantumul procentului maxim din valoarea indemnizației unui primar, viceprimar, președinte sau vicepreședinte de consiliu județean este de aproximativ 80% din cel al unei indemnizații corespondente aflate în plată, iar indemnizația pentru limită de vârstă astfel stabilită poate fi cumulată cu o pensie contributivă sau una de serviciu. De aceea, indemnizația pentru limită de vârstă, prin prisma reglementării analizate, ar putea fi calificată drept un beneficiu cu caracter de gratificare/ răsplată/ recompensă a alesului local; totuși, raportarea indemnizației pentru limită de vârstă la momentul împlinirii vârstei standard de pensionare, precum și denumirea dată acesteia demonstrează faptul că indemnizația nu ar avea caracter de gratificare și s-ar afla în strânsă legătură cu dreptul la pensie. În consecință, Curtea reține că noțiunea folosită nu se integrează, din punct de vedere conceptual, în sistemul normativ, drept pentru care, atunci când legiuitorul recurge la utilizarea unor noțiuni cu caracter inovator în cuprinsul actelor normative, trebuie să le definească chiar în cuprinsul acestora. În acest sens, Curtea a statuat că o noțiune legală poate avea un conținut și înțeles autonom diferit de la o lege la alta, cu condiția ca legea care utilizează termenul respectiv să îl și definească (a se vedea Decizia nr.390 din 2 iulie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.532 din 17 iulie 2014, par.31).

42. De asemenea, Curtea reține că legea nu definește în mod clar sfera sa de reglementare. Deși art.I al legii modifică Legea nr.393/2004 și s-ar înțelege că de prevederile sale pot beneficia subiectele acolo menționate, art.II relativizează această interpretare în sensul că de indemnizația care se acordă titularilor aleși „beneficiază și primarii, viceprimarii, președinții și vicepreședinții consiliilor județene care au avut anterior intrării în vigoare a prezentei legi calitatea de primar, viceprimar, președinte și vicepreședinte al consiliului județean”. Din modul de formulare a legii, nu rezultă dacă acest text vizează numai primarii, viceprimarii, președinții și vicepreședinții consiliilor județene care au fost aleși în mod democratic, așadar, ulterior Revoluției din

22 decembrie 1989, sau se referă și la cei care au deținut aceste calități fără să fie aleși în mod democratic de cetățeni în regimul anterior Revoluției din 22 decembrie 1989. Este adevărat că, în temeiul Legii nr.57/1968 de organizare și funcționare a consiliilor populare, republicată în Buletinul Oficial nr.96 din 3 octombrie 1980, consiliile populare erau compuse din deputați aleși prin vot universal, egal, direct și secret pe circumscripții electorale, câte un deputat pentru fiecare circumscripție, dintre cetățenii cu drept de vot, care au împlinit vârsta de 23 ani, fără deosebire de naționalitate, rasă, sex sau religie [art.1 și 43], consiliile populare erau fie județene sau ale municipiului București cu un mandat de 5 ani, fie ale municipiului, sectoarelor municipiului București, orașului, comunei cu un mandat de 2 ani și jumătate [art.44 alin.(1)], iar președinții comitetelor și birourilor executive ale consiliilor populare municipale, orașenești și comunale erau, în același timp, primarii municipiilor, orașelor și comunelor (art.56), însă, toate aceste aspecte nu demonstrează decât existența unor structuri administrative alese pentru gestionarea problemelor locale, fără a avea însă o legitimitate democratică. Aceste structuri nu au fost atașate valorilor democratice, urmărind „întărirea orânduirii socialiste, afirmarea principiilor socialismului în toate localitățile țării” [art.1 alin.(3)], activitatea lor desfășurându-se „sub conducerea Partidului Comunist Român, forța politică conducătoare a întregii societăți” [art.2].

43. Curtea constată existența unei echivalențe terminologice, dar nu și de legitimitate democratică și atribuții, între calitatea de primar ante și post 1989, în schimb, funcțiile de președinte, prim-vicepreședinte sau vicepreședinte ale comitetului executiv al consiliului popular județean sau de prim-vicepreședinte sau vicepreședinte al comitetului/ biroului executiv al consiliului popular municipal, orașenesc sau comunal, după caz, nu au nici o echivalență terminologică și nici de atribuții sau legitimitate democratică cu cea de președinte/ vicepreședinte al consiliului județean sau viceprimar. Desigur, într-un sens larg al termenilor, aceștia ar putea fi asimilați noțiunilor folosite de Legea nr.393/2004 și, tocmai de aceea, legiuitorul trebuie să fie extrem de clar și de

tranșant în această privință și să stabilească excluderea acestora de la acordarea unei indemnizații care recompensează serviciile aduse de aleșii locali în serviciul comunității. De altfel, este discutabil dacă o indemnizație pentru limită de vârstă poate fi acordată membrilor consiliilor populare de către statul român în virtutea principiilor care călăuzesc Constituția din 1991, întrucât ar nesocoti „dreptatea” ca valoare supremă a statului român prevăzută în art.1 alin.(3) din Constituție [„dreptatea” este considerată, în jurisprudența Curții Constituționale, una dintre valorile esențiale ale statului de drept, astfel cum este proclamată în prevederile art.1 alin.(3) din Constituție – a se vedea Deciziile nr.1358 și 1360 din 21 octombrie 2010, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.761 din 15 noiembrie 2010] și, în consecință, ar consacra un privilegiu în beneficiul acestora contrar art.16 alin.(1) din Constituție.

44. Așadar, modul în care este formulat textul nu permite tragerea unei concluzii certe în privința sferei sale de reglementare; or, potrivit art.24 alin.(1) din Legea nr.24/2000, soluțiile legislative preconizate prin proiectul de act normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare pentru a se evita lacunele legislative, iar pentru ca soluțiile să fie pe deplin acoperitoare se vor lua în considerare diferitele ipoteze ce se pot ivi în activitatea de aplicare a actului normativ, folosindu-se fie enumerarea situațiilor avute în vedere, fie formulări sintetice sau formulări-cadru de principiu, aplicabile oricăror situații posibile.

45. Având în vedere cele anterior expuse, Curtea urmează să constate că sub acest aspect sunt încălcate dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție, textul fiind deficitar redactat.

*(2.4.) Criticile de neconstituționalitate raportate la art.15 alin.(2) din Constituție*

46. Potrivit jurisprudenței Curții, „legea nouă este aplicabilă de îndată tuturor situațiilor care se vor constitui, se vor modifica sau se vor stinge după intrarea ei în vigoare, precum și tuturor efectelor produse de situațiile juridice formate după abrogarea legii vechi” (Decizia nr.287 din 1 iulie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României,

Partea I, nr.729 din 12 august 2004). Curtea a mai statuat, în mod constant, că „O lege nu este retroactivă atunci când modifică pentru viitor o stare de drept născută anterior și nici atunci când suprimă producerea în viitor a efectelor unei situații juridice constituite sub imperiul legii vechi, pentru că în aceste cazuri legea nouă nu face altceva decât să refuze supraviețuirea legii vechi și să reglementeze modul de acțiune în timpul următor intrării ei în vigoare, adică în domeniul ei propriu de aplicare” (a se vedea Decizia nr.330 din 27 noiembrie 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.59 din 28 ianuarie 2002, Decizia nr.458 din 2 decembrie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.24 din 13 ianuarie 2004, și Decizia nr.294 din 6 iulie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.887 din 29 septembrie 2004).

47. Susținerile referitoare la faptul că legea analizată retroactivează motivat de acordarea indemnizației pentru limită de vârstă și celor care au avut calitatea de primar, viceprimar, președinte și vicepreședinte de consilii județene anterior intrării în vigoare a acestei legi nu pot fi acceptate. Legea acționează în domeniul său temporal propriu de activitate, prevăzând acordarea pentru viitor a acestor indemnizații. Ea nu prevede acordarea indemnizațiilor pentru o perioadă de timp anterioară intrării ei în vigoare, ci se aplică pentru viitor tuturor persoanelor care se regăsesc în ipoteza normei. Întotdeauna acordarea unei indemnizații sau pensii în virtutea unei calități, act meritoriu sau stagiul contributiv ori recalcularea unei pensii vizează inevitabil trecutul (a se vedea Decizia nr.88 din 8 februarie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.180 din 15 martie 2007, sau Decizia nr.120 din 15 februarie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.204 din 26 martie 2007), dar nașterea dreptului, mai precis valorificarea acelei calități/ act meritoriu/ stagiul contributiv, are loc începând cu momentul intrării în vigoare a legii prin care s-a reglementat acordarea acelei indemnizații/pensii sau recalcularea pensiei.

*(2.5.) Criticile de neconstituționalitate raportate la art.16 alin.(1) din Constituție*

48. Cu privire la conținutul normativ al art.16 alin.(1) din Constituție, Curtea reține că, potrivit jurisprudenței sale, principiul egalității în drepturi presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite (Decizia nr.1 din 8 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.69 din 16 martie 1994). De asemenea, potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional (a se vedea, în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr.86 din 27 februarie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.207 din 31 martie 2003, Decizia nr.476 din 8 iunie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.599 din 11 iulie 2006, Decizia nr.573 din 3 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.363 din 25 mai 2011, Decizia nr.366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.644 din 2 septembrie 2014).

49. În acest context, Curtea constată că situația juridică a aleșilor locali nu poate fi comparată cu cea a secretarului unității administrativ-teritoriale, deținătorul acestei din urmă calități fiind funcționar public de conducere datorită atribuțiilor specifice care incumbă funcției publice respective [a se vedea, în acest sens, Decizia nr.249 din 10 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.536 din 23 iunie 2005, precum și pct.I lit.A) poz.3 și 6 din Anexa – *Lista cuprinzând funcțiile publice* la Legea nr.188/1999 privind statutul funcționarilor publici, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.365 din 29 mai 2007].

50. De asemenea, Curtea reține că statutul juridic al aleșilor locali nu poate fi comparat cu cel al magistraților, care, în considerarea activității lor profesionale, beneficiază de pensie de serviciu. De principiu, pensiile de serviciu se acordă unor categorii socio-profesionale supuse unui statut special, respectiv persoanelor care în virtutea profesiei, meseriei, ocupației sau calificării își formează o carieră profesională



în acel domeniu de activitate și sunt nevoite să se supună unor exigențe inerente carierei profesionale asumate atât pe plan profesional, cât și personal [pentru dezvoltări, a se vedea Decizia nr.873 din 25 iunie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.433 din 28 iunie 2010]. Or, nu se poate susține că o persoană care deține calitatea de ales local își formează o carieră profesională în această funcție; așadar, aleșii locali nu reprezintă o categorie socio-profesională care să urmărească dezvoltarea unei cariere ca ales local, ci ei sunt aleși în cadrul unității administrativ teritoriale respective pentru a gestiona problemele comunității locale. Alegerea este o opțiune a electoratului și nu a persoanei care candidează, ceea ce înseamnă că alegerea nu ține de resortul subiectiv al acestuia din urmă. Or, o carieră profesională se formează și se dezvoltă distinct de alegerile pe care le face corpul electoral de la un moment dat.

51. De aceea, Curtea constată că este opțiunea legiuitorului să stabilească diverse categorii de indemnizații care nu intră în sfera de reglementare a art.47 alin.(2) din Constituție. În privința categoriei persoanelor alese de corpul electoral, respectiv Președintele României, parlamentari și aleși locali, ține, de asemenea, de dreptul exclusiv al legiuitorului de a acorda astfel de indemnizații, acesta având competența, în temeiul art.61 alin.(1) din Constituție, de a le reglementa numai în privința uneia sau alteia dintre cele trei subcategorii enumerate. Însă, atunci când decide că indemnizația se acordă unei subcategorii, în cadrul acesteia legiuitorul nu poate face nici o diferențiere cu privire la îndreptățirea unora sau altora dintre persoanele din cadrul subcategoriei respective de a beneficia de dreptul la indemnizație decât cu încălcarea art.16 alin.(1) din Constituție.

52. Astfel, raportând considerentele de principiu enunțate la dispozițiile normative criticate, Curtea constată că, prin acordarea acestei indemnizații numai unor aleși locali (primari, viceprimari, președinți și vicepreședinți ai consiliilor județene), legiuitorul a încălcat art.16 alin.(1) din Constituție, stabilind un tratament juridic diferențiat în cadrul aceleiași subcategorii juridice. Curtea reține că aleșii locali,

indiferent de faptul că sunt aleși prin scrutin de listă sau uninominal, se află în aceeași situație juridică, astfel încât acordarea, în mod selectiv, a unei indemnizații pentru limită de vârstă persoanelor care au deținut anumite calități în cadrul categoriei aleșilor locali echivalează cu instituirea unui tratament juridic diferențiat/ inegal pentru situații de drept identice/ analoage în condițiile în care dobândirea calității de ales local are loc prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat de către cetățenii cu drept de vot din unitatea administrativ-teritorială în care urmează să-și exercite mandatul, potrivit legii [art.2 alin.(2) din Legea nr.393/2004]. Nu se poate accepta faptul că diferența de tratament juridic este justificată în mod obiectiv și rațional prin natura atribuțiilor îndeplinite de acestea față de aleșii locali cărora nu li s-a acordat o atare indemnizație, întrucât această indemnizație se acordă, astfel cum transpare din legea supusă controlului de constituționalitate, în considerarea calității de ales local, fără a se avea în vedere natura concretă a atribuțiilor exercitate. De aceea, nu are importanță nici faptul că unele dintre persoanele beneficiare au deținut calitatea de primar sau președinte de consiliu județean, autorități executive al unității administrativ-teritoriale corespunzătoare. În consecință, în măsura în care opțiunea legiuitorului a fost aceea de a acorda astfel de indemnizații în considerarea exercitării unui mandat de ales local, Curtea reține că acesta nu are îndrituirea constituțională să stabilească o inegalitate de tratament juridic în cadrul aceleiași subcategorii, în speță, cea a aleșilor locali, pe alte criterii decât cel al alegerii. Procedând în sens contrar, legiuitorul a încălcat art.16 alin.(1) din Constituție privind egalitatea în drepturi.

*(2.6.) Criticile de neconstituționalitate raportate la art.111 alin.(1) teza finală și art.138 alin.(5) din Constituție*

53. Curtea reține că, potrivit dispozițiilor art.111 alin.(1) teza finală din Constituție, în cazul în care o inițiativă legislativă implică modificări bugetare, solicitarea informării din partea Guvernului este obligatorie. Din aceste dispoziții rezultă că legiuitorul constituant a dorit să consacre garanția constituțională a colaborării dintre

Parlament și Guvern în procesul de legiferare, instituind obligații reciproce în sarcina celor două autorități publice (a se vedea Decizia nr.515 din 24 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1195 din 14 decembrie 2004). Curtea a mai reținut că în cadrul raporturilor constituționale dintre Parlament și Guvern este obligatorie solicitarea unei informări atunci când inițiativa legislativă afectează prevederile bugetului de stat. Această obligație a Parlamentului este în consonanță cu dispozițiile constituționale ale art.138 alin.(2) care prevăd că Guvernul are competența exclusivă de a elabora proiectul bugetului de stat și de a-l supune spre aprobare Parlamentului, în temeiul acestei competențe, Parlamentul nu poate prestabilii modificarea cheltuielilor bugetare fără să ceară Guvernului o informare în acest sens. Dat fiind caracterul imperativ al obligației de a cere informarea menționată, rezultă că nerespectarea acesteia are drept consecință neconstituționalitatea legii adoptate (Decizia nr.1056 din 14 noiembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.802 din 23 noiembrie 2007); totuși, participarea reprezentantului Guvernului la dezbaterile parlamentare și acordul exprimat, fără echivoc, față de amendamentele adoptate sunt de natură să angajeze Guvernul și să acopere cerința prevăzută de art.111 alin.(1) teza finală din Constituție (a se vedea Decizia nr.515 din 24 noiembrie 2004, *precitată*).

54. Raportând cele anterior menționate la datele din prezenta cauza, Curtea reține că solicitarea informării Guvernului a fost realizată de Camera Deputaților în conformitate cu art.111 alin.(1) din Constituție și art.92 alin.(4) din Regulamentul Camerei Deputaților. Solicitarea informării presupune obligația corelativă a Guvernului de a prezenta impactul financiar-bugetar al măsurii. În acest caz, Guvernul, având în vedere art.15 alin.(2) din Legea nr.500/2002, potrivit căruia, „În cazul propunerilor legislative, Guvernul va transmite Camerei Deputaților sau Senatului, după caz, fișa financiară prevăzută la alin.(1), în termen de 45 de zile de la data primirii solicitării”, trebuia să întocmească și să transmită fișa financiară necesară. Faptul că Guvernul nu a

transmis această fișă în urma solicitării realizate de Camera Deputaților nu echivalează cu încălcarea, în procesul de adoptare a legii criticate, a dispozițiilor art.111 alin.(1) teza finală din Constituție.

55. Cu privire la jurisprudența sa referitoare la art.138 alin.(5) din Constituție, Curtea reține că aceasta face diferența între stabilirea sursei de finanțare și caracterul suficient al resurselor financiare din sursa astfel stabilită. Primul aspect este legat de imperativele art.138 alin.(5) din Constituție [a se vedea Decizia nr.47 din 15 septembrie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.233 din 28 septembrie 1993, sau Decizia nr.64 din 16 noiembrie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.310 din 28 decembrie 1993]. Art.138 alin.(5) din Constituție impune stabilirea concomitentă atât a alocației bugetare, ce are semnificația unei cheltuieli, cât și a sursei de finanțare, ce are semnificația venitului necesar pentru suportarea ei, spre a evita consecințele negative, pe plan economic și social, a stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire [a se vedea Decizia nr.36 din 2 aprilie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.75 din 11 aprilie 1996]. Majorarea cheltuielilor din sursa indicată poate fi realizată în cursul anului bugetar cu condiția menținerii în alocația aferentă sursei [Decizia nr.6 din 24 ianuarie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.23 din 31 ianuarie 1996, sau Decizia nr.515 din 24 noiembrie 2004, *precitată*]. În textul Constituției se vorbește numai despre stabilirea sursei de finanțare înainte de aprobarea cheltuielii, iar nu despre obligativitatea indicării în lege a sursei respective [Decizia nr.173 din 12 iunie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.492 din 9 iulie 2002, Decizia nr.320 din 19 iunie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.411 din 8 iulie 2013, sau Decizia nr.105 din 27 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.371 din 20 mai 2014]. Lipsa precizării exprese a sursei de finanțare nu presupune implicit inexistența sursei de finanțare [Decizia nr.1056 din 14 noiembrie 2007, *precitată*, Decizia nr.320 din 19 iunie 2013, *precitată*, Decizia nr.1092

din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.712 din 20 octombrie 2008, sau Decizia nr.1093 din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.711 din 20 octombrie 2008].

56. În schimb, aprecierea caracterului suficient al resurselor financiare nu își are temeiul în art.138 alin.(5) din Constituție, fiind o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern. Dacă Guvernul nu are resurse financiare suficiente, poate să propună modificările necesare pentru asigurarea lor, în virtutea dreptului său de inițiativă legislativă [a se vedea Decizia nr.47 din 15 septembrie 1993, *precitată*, sau Decizia nr.64 din 16 noiembrie 1993, *precitată*].

57. Raportând cele anterior menționate la cauza de față, Curtea reține că la momentul adoptării legii criticate, care intră în vigoare la 30 de zile de la data publicării sale în Monitorul Oficial al României, prevederile sale vizează în mod direct veniturile și cheltuielile bugetare pe anul 2016. Mai exact, prin stabilirea unor cheltuieli care se realizează în mod direct din bugetul de stat, legea analizată majorează cheltuielile prevăzute în Legea bugetului de stat pe anul 2016 nr.339/2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.941 din 19 decembrie 2015. Un atare aspect nu ar fi pus nici o problemă de constituționalitate în măsura în care cheltuiala realizată potrivit legii analizate ar fi fost cuprinsă în bugetul de stat pe anul 2016. Însă legea analizată a fost adoptată ulterior legii bugetului de stat, fără a se corela cu prevederile acesteia. Indicarea în cuprinsul legii analizate a faptului că „*Cuantumul indemnizației pentru limită de vârstă se suportă din bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice*”, reprezintă doar o indicare formală a sursei de finanțare, dar care nu corespunde exigențelor textului constituțional de referință pentru că ea nu este una reală.

58. Întrucât potrivit jurisprudenței sale (a se vedea par.56 al prezentei decizii) Curtea nu are competența să se pronunțe cu privire la caracterul suficient al resurselor financiare, rezultă că aceasta are doar competența de a verifica, prin raportare la art.138

alin.(5) din Constituție, dacă pentru realizarea cheltuielii bugetare a fost indicată sursa de finanțare. În acest sens, Curtea reține că constituentul originar nu a avut ca rațiune edictarea art.138 alin.(5) din Constituție numai în sensul că, dacă propunerea sau proiectul de lege se va referi la bugetul de stat sau la bugetul vreunui ordonator de credite, cerința constituțională ar fi îndeplinită, ci la faptul că *sursa de finanțare indicată să fie în mod real aptă să acopere cheltuiala în condițiile legii bugetare anuale*. Prin urmare, textul constituțional se referă la caracterul obiectiv și efectiv al sursei de finanțare și operează cu elemente de certitudine și previzibilitate bugetară, pentru că, în caz contrar, și-ar pierde rațiunea existenței sale normative și, în mod evident, ar exprima un truism, anume că orice cheltuială bugetară se suportă din bugetul de stat. De aceea, atribuirea unui alt înțeles textului constituțional analizat ar echivala cu lipsirea acestuia de valoarea normativă inerentă oricărei prevederi constituționale; or, *actus interpretandus est potius ut valeat quam ut pereat* (legea trebuie interpretată în sensul producerii efectelor ei și nu în sensul neaplicării ei). Așadar, art.138 alin.(5) din Constituție nu se referă la existența *in concreto* a unor resurse financiare suficiente la momentul adoptării legii, ci la faptul ca acea cheltuială să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar. De exemplu, în jurisprudența Consiliului Constituțional francez se precizează că nu ajunge să se arate numai formal sursa de finanțare a noilor cheltuieli bugetare, ci trebuie ca acoperirea acestora să fie reală (Decizia 99-419 DC din 9 noiembrie 1999).

59. În aceste condiții, pentru ca legea analizată să se coreleze cu prevederile bugetului de stat, Curtea constată că, în virtutea art.15 alin.(3) din Legea nr.500/2002, Guvernul avea obligația să depună o fișă financiară reactualizată, iar Senatul să o solicite, întrucât acest text legal, în ipoteza de față - legea fiind adoptată la 3 zile de la adoptarea legii bugetului, practic în prima zi lucrătoare de după data adoptării bugetului -, este cu atât mai actual și mai aplicabil cu cât după depunerea proiectului legii bugetare

anuale la Parlament pot fi aprobate acte normative/măsurile/politici numai în condițiile întocmirii unei fișe financiare, care să cuprindă precizarea surselor de acoperire a diminuării veniturilor sau a majorării cheltuielilor bugetare, aferente exercițiului bugetar pentru care s-a elaborat bugetul (*ubi eadem ratio est, eadem solutio esse debet*). Or, în cazul de față, în lipsa unei fișe financiare reactualizate la momentul adoptării legii conform art.15 alin.(3) din Legea nr.500/2002, având în vedere că punctul de vedere al Guvernului a fost exprimat anterior depunerii la Parlament a legii bugetului pe anul 2016 (9 decembrie 2015), că legea bugetului fusese adoptată cu câteva zile anterior legii analizate, fără a cuprinde, în mod evident noua cheltuială bugetară votată, și în lipsa unui dialog real între Guvern și Parlament (în cazul de față reprezentat de Senat), nu se poate trage decât concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind, așadar, reală.

60. Mai mult, în condițiile unui buget deja aprobat și în care nu există nici o prevedere care să fie acoperitoare pentru realizarea acestei cheltuieli, este evident că nu există alocație bugetară pentru această cheltuială în bugetul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice. O asemenea alocație trebuie creată, așadar, situația de față diferă de cea invocată în jurisprudența Curții în care alocația exista, dar ea era majorată în limita bugetului autorității respective [a se vedea par.55 al prezentei decizii]. Ea trebuie creată și, cel mai probabil, va depăși bugetul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, ceea ce demonstrează caracterul lipsit de efectivitate și obiectivitate, așadar, de realism al indicării/ precizării sursei de finanțare. Desigur, Curtea nu poate stabili dacă se depășește sau nu alocarea bugetară pentru că acest aspect nu este de competența sa; în schimb, este de competența Curții să garanteze asigurarea exigențelor constituționale referitoare la certitudinea și previzibilitatea bugetară pentru ca atât Guvernul, cât și Parlamentul să aibă reprezentarea reală a impactului bugetar al măsurilor pe care le promovează și le adoptă, după caz.

61. Având în vedere cele anterior expuse, Curtea constată că legea supusă controlului de constituționalitate încalcă art.1 alin.(5) din Constituție, întrucât normele pe care le reglementează nu îndeplinesc condițiile de claritate, precizie și previzibilitate cu privire la natura juridică a „*indemnizației pentru limită de vârstă*”, al sferei beneficiarilor săi și al modului de stabilire și calcul al indemnizației. De asemenea, legea este contrară prevederilor constituționale cuprinse în art.16 alin.(1) și art.138 alin.(5), întrucât, pe de o parte, creează o inegalitate nepermisă de tratament juridic între aleșii locali, iar, pe de altă parte, stabilește cheltuieli bugetare fără stabilirea unei surse de finanțare reale, contrar cerințelor de certitudine și previzibilitate bugetară inerente conținutului normativ al textului constituțional antereferit.

62. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

## **CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

**În numele legii**

**DECIDE:**

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată și constată că dispozițiile Legii pentru completarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali sunt neconstituționale.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și primului-ministru și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 20 ianuarie 2016.



## OPINIE CONCURRENTĂ

În acord cu soluția adoptată - cu unanimitate de voturi - prin Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2106, aceea de constatare a neconstituționalității dispozițiilor Legii pentru completarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, considerăm că neconstituționalitatea astfel constatată trebuia raportată numai la dispozițiile art.1 alin.(5) și art.138 alin.(5) din Constituție, nu și la cele art.16 alin.(1) din Constituție.

Prin reglementarea și acordarea în consecință a unei indemnizații pentru limită de vârstă anumitor categorii de aleși locali, legiuitorul trebuie să țină seama de exigențele constituționale ale art.47 alin.(2) și să îi stabilească o natură juridică distinctă de cea a unei pensii contributive sau de serviciu. În lipsa unei configurații juridice precise, astfel cum reiese din prezenta lege, această formă de indemnizare ar putea fi calificată drept pensie de serviciu, ceea ce ar pune în discuție, pe de o parte, rațiunea acordării sale, și, pe de altă parte, rațiunea acordării pensiilor de serviciu, care sunt bazate în mod exclusiv pe existența unei **carriere profesionale**, aspect străin exercitării funcțiilor aferente categoriei aleșilor locali. Așadar, în măsura în care indemnizația pentru limită de vârstă este calificată ca având natura sau configurația juridică a unei pensii de serviciu, ar rezulta o negare a rațiunilor care stau la baza sistemului de pensii publice, indiferent că acestea sunt contributive sau de serviciu, iar legiuitorul nu ar avea competența constituțională de a o reglementa în acest fel. În aceste condiții, legiuitorul ar acționa *ultra vires* în contra textului constituțional al art.47 alin.(2) și, așadar, al rațiunilor care stau la baza pensiilor de serviciu.

În schimb, în măsura în care este delimitată în mod clar această forma de indemnizare față de pensiile de serviciu pentru a nu intra în coliziune cu rațiunea care stă la baza acordării acestora, legiuitorul are competența, în virtutea art.61 alin.(1) din

Constituție, să reglementeze indemnizații care să recompenseze activitatea ce a fost depusă în slujba comunității locale.

Constatarea încălcării art.16 alin.(1) din Constituție relevă, în conformitate cu jurisprudența Curții Constituționale [a se vedea Decizia nr.755 din 16 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.101 din 9 februarie 2015], că nesocotirea principiului egalității în drepturi are drept consecință neconstituționalitatea privilegiului sau a discriminării care a determinat, din punct de vedere normativ, încălcarea acestuia; discriminarea se bazează pe noțiunea de excludere de la un drept, iar remediul constituțional specific, în cazul constatării neconstituționalității discriminării, îl reprezintă acordarea sau accesul la beneficiul dreptului. În schimb, privilegiul se definește ca un avantaj sau favoare nejustificată acordată unei persoane/categorii de persoane; în acest caz, neconstituționalitatea privilegiului nu echivalează cu acordarea beneficiului acestuia tuturor persoanelor/categoriilor de persoane, ci cu eliminarea sa, respectiv cu eliminarea privilegiului nejustificat acordat. Așadar, Curtea a reținut că sintagma „*fără privilegii și fără discriminări*” din cuprinsul art.16 alin.(1) din Constituție privește două ipoteze normative distincte, iar incidența uneia sau alteia dintre acestea implică, în mod necesar, sancțiuni de drept constituțional diferite.

Raportat la situația de față, se constată că indemnizația pentru limită de vârstă – în măsura în care are o natura juridică distinctă de pensia de serviciu – nu este un privilegiu în favoarea aleșilor locali, o indemnizație similară fiind acordată și în privința altor categorii de persoane alese. În consecință, reținem că persoanele care au avut calitatea de șef al statului (Președintele României<sup>1</sup>) la încetarea mandatului beneficiază de o indemnizație lunară în quantum egal cu 75% din indemnizația acordată Președintelui României în exercițiu, conform Legii nr.406/2001 privind acordarea unor drepturi

---

<sup>1</sup> Modul general de formulare a legii denotă faptul că aplicarea sa se extinde și în privința fostului Rege al României, Mihai I.

persoanelor care au avut calitatea de șef al statului român, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.386 din 16 iulie 2001, persoanele care au avut calitatea de deputați și senatori beneficiază de asemenea de o indemnizație în condițiile Legii nr.96/2006 și ca urmare a adoptării prezentei legi, aleșii locali ar urma să beneficieze, de asemenea, de o indemnizație pentru limită de vârstă. Numai aceste trei categorii de funcții publice pot constitui un reper/ termeni de comparație, întrucât numai acestea sunt alese de popor.

Faptul generator al acordării indemnizațiilor este cel al exercitării mandatului pentru care au fost aleși, iar în virtutea acestui fapt legiuitorul poate acorda subiectelor de drept anterior arătate un beneficiu. Așadar, acest beneficiu (indemnizația) nu are un caracter nejustificat, el își are temeiul/ izvorul în mandatul exercitat de subiectele de drept alese. În consecință, având în vedere caracterul justificat al acordării indemnizației, nu se poate reține existența unui privilegiu în favoarea categoriei de aleși locali vizate de legea supusă controlului de constituționalitate.

Surprinzător, Curtea a considerat, însă, că aleșii locali care nu beneficiau de indemnizația pentru limită de vârstă sunt discriminați față de cei cărora li se acorda acesta drept, respectiv primar, viceprimar, președinte sau vicepreședinte al consiliului județean. Curtea a reținut drept criteriu exclusiv pentru o atare constatare faptul alegerii acestora, și anume că alegerea este unicul și singurul criteriu care justifică acordarea indemnizației.

Este incontestabil că alegerea este unul dintre criteriile fundamentale care justifică acordarea acestui drept, însă nu i se poate nega dreptul legiuitorului ca în cadrul aceleiași categorii, a aleșilor locali, să stabilească un tratament juridic diferențiat în funcție și de alte criterii. În acest sens, se reține că și în cadrul acestei categorii de funcții publice există diferențe referitor la modul de alegere (scrutin de listă-scrutin uninominal<sup>2</sup>),

---

<sup>2</sup> Primarii sunt aleși prin scrutin uninominal, iar la alegerile locale din 2008 și 2012 președinții consiliilor județene au fost aleși direct prin scrutin uninominal [a se vedea art.77 pct.1 din Legea

natura incompatibilităților la care sunt supuși [a se vedea Legea nr.161/2003] sau competențele pe care acestea le au, drept pentru care **legiuitorul are posibilitatea ca și în cadrul acestora să stabilească acordarea/ neacordarea unei asemenea indemnizații, cuantumul acesteia, condițiile pe care persoana trebuie să le întrunească.** De aceea, faptul că legiuitorul acordă indemnizația pentru limită de vârstă numai unora dintre aleșii locali ține de opțiunea acestuia justificată de rațiuni obiective. În acest sens, se reține că primarii comunelor, orașelor, municipiilor, ai subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor, primarul general al municipiului București și președintele consiliului județean sunt **autorități administrative deliberative ale unității administrativ-teritoriale** respective, în timp ce viceprimarul este înlocuitorul de drept al primarului, care îi poate delega atribuțiile sale [art.57 alin.(2) din Legea administrației publice locale nr.215/2001], iar vicepreședintele consiliului județean convoacă și conduce ședințele consiliului județean atunci când președintele acestuia se află în imposibilitatea de a convoca ședința sau în lipsa acestuia [art.94 alin.(6) și art.96 alin.(1)], semnează hotărârile consiliului județean în lipsa președintelui consiliului județean [art.97 alin.(3)], poate coordona compartimente din aparatul de specialitate și îl poate înlocui pe președinte în absența sau pe perioada suspendării [art.107].

Este adevărat că viceprimarul, președintele și vicepreședintele consiliului județean nu sunt aleși direct în această calitate de cetățeni, ci ei sunt aleși de consiliul local sau județean – așadar, prin vot indirect - în funcția respectivă dintre consilierii locali și consilierii județeni, după caz, însă tocmai această calitate dobândită prin votul consilierilor locali/ județeni îi diferențiază și poate justifica un tratament diferențiat al acestora față de consilierii locali/ județeni. Tot la fel de adevărat este că, potrivit art.39 alin.(1) din Legea nr.215/2001, consiliul local, organ colegial, se întrunește în ședințe ordinare, lunar, la convocarea primarului, așadar, deși are activitate permanentă, se

---

nr.35/2008, prin care au fost modificate prevederile art.1 din Legea nr.67/2004, lege abrogată, în prezent, prin Legea nr.115/2015].

întrunește la intervale relativ mari de timp spre deosebire de activitatea primarului sau chiar a viceprimarului care reclamă o prezență permanentă. Aceleași observații sunt valabile *mutatis mutandis* în privința activității consiliilor județene și a președinților/vicepreședinților acestora.

Din moment ce această indemnizație nu constituie un beneficiu nejustificat, așadar, un privilegiu, rămâne la latitudinea legiuitorului ca, în funcție de situația economică a statului, să o acorde sau nu. Totodată, apreciem că nu poate fi vorba nici de existența unei discriminări între diversele categorii de aleși locali din moment ce, pe lângă faptul alegerii, există și alte criterii care îi diferențiază, putându-se stabili, așadar, în privința acestora un tratament juridic diferențiat.

De asemenea, mai reținem că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, în privința prestațiilor sociale care nu sunt expres prevăzute prin textul Constituției, legiuitorul este liber să aprecieze asupra acordării sau neacordării acestora, în funcție de posibilitățile bugetare ale statului (Decizia nr.872 din 25 iunie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.433 din 28 iunie 2010). Dacă acest beneficiu ar trebui sau nu acordat este o chestiune de pură opțiune legislativă. Nu este de competența Curții să cenzureze acordarea/ refuzul acordării acesteia, din moment ce indemnizația în sine nu se constituie într-un privilegiu, nefiind contrară principiului constituțional al egalității în drepturi.

Pentru considerentele mai sus expuse, considerăm că, prin decizia pronunțată, Curtea ar fi trebuit să constate caracterul neîntemeiat al criticii de neconstituționalitate raportată la art.16 alin.(1) din Constituție.

Judecători,  
prof. univ. dr. Mona-Maria Pivniceru  
conf. univ. dr. Simona-Maya Teodoroiu  
Puskás Valentin Zoltán