

# CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIA Nr. 581 din 20 iulie 2016

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

Valer Dorneanu — președinte

Marian Enache — judecător

Petre Lăzăroiu — judecător

Mircea Ștefan Minea — judecător

Mona-Maria Pivniceru — judecător

Livia Doina Stanciu — judecător

Simona-Maya Teodoroiu — judecător

Varga Attila — judecător

Benke Károly — magistrat-asistent-șef

**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. 5.986/27 iunie 2016 și constituie obiectul Dosarului nr. 1.183A/2016.

**3.** În motivarea obiecției de neconstituționalitate, se arată că legea contestată a mai format obiectul controlului a priori de constituționalitate, obiecția de neconstituționalitate, formulată de Guvernul României, fiind admisă de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016. Ulterior deciziei Curții Constituționale, legea a fost din nou adoptată, fără să fi fost pusă întru totul de acord cu decizia menționată, drept pentru care Guvernul a formulat din nou prezenta obiecție de neconstituționalitate.

**4.** Se susține că prevederile legii contestate stabilesc în privința primarilor, viceprimarilor, președinților și vicepreședinților de consilii județene un regim privilegiat, contrar art. 1 alin. (5) din Constituție. Rațiunile acestui regim de privilegii nu sunt nici măcar argumentate la nivel corespunzător, precum în cazul magistraților.

**5.** Se mai arată că legea contestată nu a fost pusă de acord cu Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, în sensul că în continuare nu precizează în cazul cumulului de tipologii de mandate care dintre acestea se iau în considerare la stabilirea indemnizației pentru limită de vârstă. Sub aspectul naturii juridice a indemnizației, se arată că aceasta în continuare nu este definită în sensul că regimul său juridic se aseamănă atât cu cel al unei pensii contributive, cât și cu cea a pensiei militare de stat; în acest sens, sunt indicate ca și elemente de comparație textele art. 321

alin. (3) și (6) din lege cu cele ale art. 114 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice și art. 25 alin. (2) din Legea nr. 223/2015 privind pensiile militare de stat. Având în vedere cele expuse, se consideră că sunt încălcate prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție raportate la art. 6 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

**6.** 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, începând cu anul 1992, 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 după intrarea sa în vigoare. Tot raportat la critica privind neretroactivitatea legii, se amintește faptul că acordarea indemnizației pentru limită de vârstă pentru cei ce au deținut calitățile respective pe o perioadă temporală atât de extinsă este fără precedent în legislația din România; astfel, sfera beneficiarilor devine extrem de largă, ceea ce face imposibilă orice estimare a numărului acestora și a impactului financiar asupra bugetelor unităților administrativ-teritoriale care vor trebui să suporte plata indemnizațiilor.

**7.** 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 nicio legătură logică și rațională cu activitatea sau constrângerile pe care le-a avut persoana titulară a acelor categorii de funcții publice electiv.

**8.** Se critică cele menționate în opinia concurentă formulată la Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, arătându-se că faptul generator al acordării indemnizațiilor nu poate fi „cel al exercitării mandatului pentru care au fost aleși”, în sensul că pentru această activitate persoanele menționate primesc o indemnizație, la care se aplică deja contribuții de asigurări sociale, inclusiv pentru fondul de pensii. Dacă s-ar accepta faptul că indemnizația pentru limită de vârstă și-ar avea temeiul în mandatul exercitat, ar însemna, pe de o parte, că aceasta ar avea semnificația unei plăți nedatorate, iar, pe de altă parte, că pentru aceeași rațiune ar trebui acordate pensii speciale oricărei persoane care exercită o muncă în serviciul public, cu alte cuvinte și pentru membrii plenului Consiliului Concurenței, Autorității pentru Supraveghere Financiară, Băncii Naționale a României sau Curții de Conturi. De asemenea, se arată că dacă în legislație există reglementate indemnizații speciale pentru Președintele României și pentru senatori și deputați nu înseamnă că acestea ar fi conforme cu Constituția.

**9.** Se mai arată că, 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.

**10.** Mai mult, 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 justificat 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.

**11.** 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, 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 aceluiași 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, 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.

**12.** Se mai arată că stabilirea și calcularea oricărui tip de pensie sau indemnizație este exclusiv în sarcina Casei Naționale de Pensii Publice, care realizează și administrarea sistemului public de pensii. Crearea unei alte surse de finanțare a pensiilor deschide o adevărată „cutie a Pandorei” care riscă să pună în pericol sistemul public de pensii, și așa greu încercat.

**13.** Se susține că măsura creează la nivelul unui an bugetar un impact financiar de 395 milioane lei și creează o presiune suplimentară asupra bugetelor locale pentru echilibrarea cărora oricum se acordă anual sume defalcate din T.V.A. (în anul 2014 s-au acordat 4548,5 milioane lei, în anul 2015 5363,2 milioane lei, iar pentru 2016, prin legea bugetară, 2578,1 milioane lei, cu tendință de creștere pentru acest an, existând deja numeroase cereri de suplimentare a bugetelor). Va rezulta, așadar, un impact suplimentar asupra deficitului bugetului general consolidat, întrucât pentru plata indemnizațiilor ar trebui acordate sume suplimentare pentru echilibrarea bugetelor unităților administrativ-teritoriale.

**14.** 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.

**15.** Deși prin legea criticată sunt majorate cheltuielile bugetelor unităților administrativ-teritoriale, suportate, parțial, și de la bugetul 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. Având în vedere și măsurile de relaxare fiscală instituite prin Codul fiscal, care conduc la diminuarea veniturilor bugetare, precum și la 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 (MTO) în anii 2016—2018 și a nerespectării obligațiilor ce revin României potrivit Tratatului privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul Uniunii Economice și Monetare.

**16.** 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.

**17.** 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 altfel, persoanele care au comis orice alte infracțiuni, indiferent de momentul comiterii acestora și de gravitatea lor, vor beneficia de indemnizație.

**18.** Se apreciază că, 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; 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 sau 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 ajunului mandat complet.

**19.** În consecință, se consideră 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) și art. 8 alin. (4) și art. 25 din Legea nr. 24/2000.



**20.** în final, se menționează că cele mai multe dintre aspectele invocate în cadrul acestei sesizări au fost aduse la cunoștința inițiatorilor propunerii legislative și a membrilor Camerei Deputaților și Senatului pe parcursul procesului legislativ potrivit punctului de vedere transmis Camerei Deputaților cu Adresa Departamentului pentru Relația cu Parlamentul nr. 3.984/8 aprilie 2016, punct de vedere ce a fost însoțit de fișa financiară reprezentând potențialul impact al legii.

**21.** 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.

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

**CURTEA,**

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

**23.** 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.

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

„Art./. — După articolul 32 din 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 introduc trei noi articole, art. 321—323, cu următorul cuprins:

«Art. 321. — (1) Persoanele alese după anul 1992 de către cetățeni, prin vot universal, egal, direct, secret, respectiv prin vot secret indirect și liber exprimat, respectiv primarii, viceprimarii, președinții și vicepreședinții consiliilor județene care îndeplinesc condițiile vârstei standard de pensionare, ale vârstei standard de pensionare redusă așa cum sunt prevăzute în Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare, sau cele prevăzute de alte legi speciale au dreptul, la încetarea mandatului, la o indemnizație lunară pentru limită de vârstă.

(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) Pe perioada exercitării unui nou mandat, plata indemnizației pentru limită de vârstă se suspendă, urmând a fi reluată la încetarea acestuia, în cuantumul recalculat prin valorificarea perioadei de mandat exercitate, cu respectarea limitei numărului de mandate, prevăzută la alin. (2).

(4) În situația în care mandatele pentru care se cuvine indemnizația pentru limită de vârstă sunt diferite, procentul prevăzut la alin. (2) se aplică asupra indemnizației brute lunare aflate în plată corespunzătoare fiecărui tip de mandat.

(5) 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.

(6) Primarii, viceprimarii, președinții și vicepreședinții consiliilor județene care au valorificat perioadele de mandat la stabilirea pensiei obținute în sistemul public de pensii sau în alt sistem de pensii neintegrat sistemului public nu pot valorifica aceleași perioade de mandat și pentru a solicita indemnizația pentru limită de vârstă prevăzută de prezenta lege.

(7) 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.

(8) 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, supuse impozitului pe venit conform prevederilor Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare.

(9) Primarii, viceprimarii, președinții și vicepreședinții consiliilor județene care au dreptul la indemnizația pentru limită de vârstă prevăzută la alin. (1) și care au ocupat, până la vârsta de pensionare, cel puțin un mandat de parlamentar pentru care îndeplinesc condițiile de acordare a indemnizației pentru limită de vârstă în temeiul Legii nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și senatorilor, republicată, au obligația să opteze pentru una dintre cele două indemnizații.

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

(11) Cuantumul indemnizației pentru limită de vârstă se suportă, după caz, din bugetele locale ale comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București, județelor și municipiului București.

(12) Cererea pentru acordarea indemnizației pentru limită de vârstă se depune la autoritatea administrației publice locale competente, în funcție de locul de proveniență a mandatului/mandatelor exercitat/exercitate.

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

Art. 322. — Nu beneficiază de indemnizația pentru limită de vârstă prevăzută la art. 321 persoanele care au fost condamnate definitiv pentru comiterea, în calitate de primar, viceprimar, președinte și vicepreședinte al consiliului județean, a unei infracțiuni de corupție prevăzute la titlul V, capitolul I din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare.

Art. 323. — Pentru aplicarea unitară a prevederilor art. 321 și 322 se emit norme metodologice, care se aprobă prin ordin comun al ministrului muncii, familiei, protecției sociale și persoanelor vârstnice, ministrului finanțelor publice și ministrului dezvoltării regionale și administrației publice».

Art. II.— (1) Prezenta lege intră în vigoare la 1 ianuarie 2017.

(2) în termen de 30 de zile de la publicarea prezentei legi în Monitorul Oficial al României, Partea I, se elaborează și se emite ordinul comun al ministrului muncii, familiei, protecției sociale și persoanelor vârstnice, ministrului finanțelor publice și ministrului dezvoltării regionale și

administrației publice, prevăzut la art. 323 din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, cu modificările și completările ulterioare, precum și cu completările aduse prin prezenta lege”.

**25.** 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 „Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”. De asemenea, se constată că autorul obiecției de neconstituționalitate, deși nu invocă expres în susținerea acesteia art. 147 alin. (2) și (4) din Constituție, în realitate, face referiri extinse la faptul că legiuitorul nu a respectat decizia anterioară a Curții Constituționale, respectiv Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 160 din 2 martie 2016, paragrafele 40, 41, 51 și 52, pronunțată tot cu privire la legea contestată. Având în vedere acest aspect, Curtea urmează a reține ca normă de referință în prezenta cauză și dispozițiile art. 147 alin. (2) și (4) din Constituție, referitoare la obligațiile legiuitorului în cazul în care a fost constatată neconstituționalitatea unei norme juridice în cadrul controlului a priori de constituționalitate, precum și la caracterul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale. 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/măsuri/politici 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 eșalonarea 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/măsuri/politici 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 măsuri/politici/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. 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

**26.** 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 prim-ministrul Guvernului.

(2) Analiza obiecției de neconstituționalitate

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

**27.** 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 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.

**28.** 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 la data de 13 noiembrie 2015.

**29.** 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.

**30.** La 2 noiembrie 2015 s-a împlinit termenul pentru dezbateră 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.

**31.** 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.

**32.** 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.

**33.** La data de 21 decembrie 2015 propunerea legislativă a fost înscrisă pe ordinea de zi a Senatului. În ședința de plen a participat din partea Guvernului 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 nicio abținere.

**34.** La data de 26 decembrie 2015 Guvernul sesizează Curtea Constituțională cu obiecția de neconstituționalitate a legii menționate, iar la 29 decembrie 2015 legea adoptată este trimisă la promulgare. Prin Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, Curtea admite obiecția de neconstituționalitate și constată că dispozițiile Legii pentru completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali sunt neconstituționale. Decizia este publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 160 din 2 martie 2016.

**35.** Prin Adresa nr. DL/243 din 29 februarie 2016, Administrația prezidențială, ca urmare a Deciziei Curții Constituționale, a restituit Camerei Deputaților legea trimisă la promulgare.

**36.** Raportul comun al Comisiei pentru administrație publică și amenajarea teritoriului și al Comisiei juridice, de disciplină și imunități este favorabil adoptării legii cu amendamente. Guvernul României comunică punctul său de vedere — negativ — cu privire la legea în cauză cu Adresa nr. 3.984 din 8 aprilie 2016, înregistrată la Camera Deputaților sub nr. 2/2.860 din 12 aprilie 2016.

**37.** La 13 aprilie 2016, plenul Camerei Deputaților a respins legea reexaminată (cu amendamentele propuse de Comisia juridică și Comisia pentru administrație). Mai exact, legea nu a întrunit numărul voturilor necesare a fi adoptată, fiind lege organică. Cvorumul de prezență a fost de 225 de deputați, dintre care voturi pentru 149, împotriva 67, abțineri 5, iar 4 parlamentari au fost prezenți, dar nu au vrut să își susțină votul.

**38.** La Senat, raportul Comisiei pentru constituționalitate, libertăți civile și monitorizare a executării hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului, precum și raportul suplimentar al acesteia sunt favorabile adoptării legii, lege care este adoptată în data de 21 iunie 2016 cu 101 voturi pentru, 1 împotriva și 6 abțineri, fiind întrunită, așadar, majoritatea de vot necesară adoptării legilor organice.

**39.** La data de 27 iunie 2016 Guvernul sesizează Curtea Constituțională cu prezenta obiecție de neconstituționalitate, iar la 28 iunie 2016 legea adoptată este trimisă la promulgare.

(2.2.) Modificări legislative preconizate

**40.** În esență, propunerea legislativă urmărește instituirea unei indemnizații pentru limită de vârstă (în continuare indemnizație) în privința primarilor, viceprimari lor, președinților și vicepreședinților consiliilor județene aleși după anul 1992. Pentru a beneficia de această indemnizație, titularul dreptului trebuie să îndeplinească trei condiții:

— vârsta standard de pensionare eșalonată conform anexelor nr. 5 și 6, după caz, din Legea nr. 263/2010 sau cea din legile speciale;

— cel puțin un mandat complet exercitat;

— 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 la titlul V, capitolul I din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare.

**41.** Quantumul 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.

Quantumul indemnizației se acordă în limita de 3 mandate. În situația în care mandatele pentru care se cuvine indemnizația sunt diferite, procentul se aplică asupra indemnizației brute lunare aflate în plată corespunzătoare fiecărui tip de mandat. Perioadele de mandat valorificate la stabilirea pensiei contributive sau speciale nu se pot

valorifica pentru a solicita indemnizația. Aceasta 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 funcții anterior datei de referință menționate.

**42.** Indemnizația poate fi cumulată cu orice tip de venit realizat, precum și cu pensia sau pensia de serviciu. Nu poate fi cumulată cu indemnizația pentru limită de vârstă ce se acordă senatorilor și 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. Pe perioada exercitării unui nou mandat, plata indemnizației se suspendă.

**43.** Indemnizația se suportă din bugetele locale și este supusă impozitului și contribuției de asigurări sociale de sănătate.

(2.3.) Criticile de neconstituționalitate raportate la art. 147 alin. (2) din Constituție

**44.** Legea pentru completarea Legii nr. 393/2004 a mai format obiectul controlului de constituționalitate, Curtea, prin Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, constatând neconstituționalitatea legii în ansamblul său.

**45.** într-o situație similară, și anume atunci când instanța constituțională într-un control a priori de constituționalitate a constatat neconstituționalitatea unei legi în ansamblul său și, ulterior, Parlamentul, în cadrul procesului de reexaminare a legii, a adoptat-o din nou cu modificări și completări, Curtea, prin Decizia nr. 308 din 28 martie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 309 din 9 mai 2012, a statuat că, potrivit dispozițiilor art. 147 alin. (4) din Constituție, deciziile pronunțate de Curtea Constituțională sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor, având aceleași efecte pentru toate autoritățile publice și toate subiectele individuale de drept. Decizia prin care Curtea Constituțională, în exercitarea controlului abstract, a priori, admite sesizarea de neconstituționalitate este obligatorie și produce efecte erga omnes.

**46.** Mai mult, menționând jurisprudența sa, spre exemplu, Decizia Plenului Curții Constituționale nr. 1 din 17 ianuarie 1995, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 16 din 26 ianuarie 1995, sau Decizia nr. 414 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010, Curtea a reținut că efectul obligatoriu al actelor jurisdicționale, deci și al deciziilor Curții Constituționale, se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acestea. Soluția este aceeași și pentru efectul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale. Așa fiind, Curtea a constatat că Parlamentul, parcurgând procedura de reexaminare și adoptând legea în forma care face obiectul controlului de constituționalitate, nu a respectat prevederile constituționale cuprinse în art. 147 alin. (2) referitoare la efectele deciziilor pronunțate de Curtea Constituțională în cadrul controlului de constituționalitate a priori, care



prevăd obligația sa de a reexamina dispozițiile din lege constatate ca fiind neconstituționale.

**47.** Întrucât prin Decizia Curții Constituționale nr. 820 din 7 iunie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 420 din 23 iunie 2010, a fost constatată neconstituționalitatea legii în ansamblul său, iar nu doar a unor dispoziții din cuprinsul acesteia, nu pot fi incidente prevederile art. 147 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora, „în cazurile de neconstituționalitate care privesc legile, înainte de promulgarea acestora, Parlamentul este obligat să reexamineze dispozițiile respective pentru punerea lor de acord cu decizia Curții Constituționale”. În situația determinată de constatarea neconstituționalității legii în ansamblul său, Curtea a reținut că pronunțarea unei astfel de decizii are un efect definitiv cu privire la acel act normativ, consecința fiind încetarea procesului legislativ în privința respectivei reglementări. Prin urmare, opțiunea legiuitorului de a legifera în materia în care Curtea Constituțională a admis o sesizare de neconstituționalitate cu privire la o lege în ansamblul său presupune parcurgerea din nou a tuturor fazelor procesului legislativ prevăzut de Constituție și de regulamentele celor două Camere ale Parlamentului.

**48.** Având în vedere decizia antemenționată și făcând aplicarea sa în prezenta cauză, Curtea reține că Legea pentru completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali a fost constatată ca fiind neconstituțională în ansamblul său prin Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, iar ca exigență constituțională rezultată din jurisprudența Curții Constituționale, Parlamentul nu ar fi avut competența de a reexamina dispoziții punctuale din lege, ci trebuia începută o nouă procedură

legislativă. Reexaminarea, mai exact punerea de acord a deciziei, se aplică numai atunci când Curtea a constatat neconstituționalitatea unor dispoziții ale acesteia, și nu atunci când neconstituționalitatea vizează actul normativ în ansamblul său. Prin urmare, legea criticată a fost adoptată cu nerespectarea exigențelor art. 147 alin. (2) din Constituție.

(2.4.) Criticile de neconstituționalitate raportate la art. 147 alin. (4) din Constituție

**49.** în jurisprudența sa, Curtea a statuat că adoptarea de către legiuitor a unor norme contrare celor hotărâte într-o decizie a Curții Constituționale, prin care se tinde la păstrarea soluțiilor legislative afectate de vicii de neconstituționalitate, încalcă Legea fundamentală. Or, într-un stat de drept, astfel cum este proclamată România în art. 1 alin. (3) din Constituție, autoritățile publice nu se bucură de nicio autonomie în raport cu dreptul, Constituția stabilind în art. 16 alin. (2) că nimeni nu este mai presus de lege, iar în art. 1 alin. (5) că respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie” (a se vedea Decizia nr. 1.018 din 19 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 511 din 22 iulie 2010, Decizia nr. 195 din 3 aprilie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 223 din 18 aprilie 2013, Decizia nr. 463 din 17 septembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 704 din 25 septembrie 2014, paragraful 38, sau Decizia nr. 895 din 17 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 84 din 4 februarie 2016, paragraful 25).

**50.** De asemenea, în jurisprudența sa, Curtea a subliniat „importanța principiului constituțional general al comportamentului loial și a stabilit că revine, în principal, autorităților publice sarcina de a-l aplica și respecta în raport cu valorile și principiile Constituției, inclusiv față de principiul consacrat de art. 147 alin. (4) din Constituție referitor la caracterul general obligatoriu al deciziilor instanței constituționale (a se vedea, cu privire la înțelesul principiului comportamentului loial al autorităților publice, Decizia nr. 1.257 din 7 octombrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 6 noiembrie 2009, Decizia nr. 1.431 din

3 noiembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 12 noiembrie 2010, Decizia nr. 51 din 25 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 90 din 3 februarie 2012, Decizia nr. 727 din 9 iulie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 477 din 12 iulie 2012, Decizia nr. 924 din 1 noiembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 787 din 22 noiembrie 2012, sau Decizia nr. 260 din 8 aprilie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 318 din 11 mai 2015, paragraful 30). Prin încălcarea efectelor erga omnes ale deciziei de constatare a neconstituționalității, legiuitorul procedează într-un mod contrar comportamentului constituțional loial de care acesta trebuie să dea dovadă față de instanța constituțională și față de jurisprudența acesteia. Întrucât respectarea jurisprudenței Curții Constituționale constituie una dintre valorile care caracterizează statul de drept, obligațiile constituționale care rezultă din jurisprudența instanței constituționale circumscriu cadrul activității legislative viitoare; or, prin adoptarea unei soluții legislative similare cu cea constatată, în precedent, ca fiind contrară dispozițiilor Constituției, legiuitorul acționează ultra

vires, încălcându-și obligația constituțională rezultată din art. 147 alin. (4) (a se vedea Decizia nr. 895 din 17 decembrie 2015, precitată, paragraful 26).

**51.** Având în vedere cele anterior menționate, Curtea urmează ca, prin prisma efectului general obligatoriu al deciziei sale anterioare, respectiv Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, să verifice dacă soluțiile legislative preconizate respectă efectele general obligatorii ale deciziei anterior menționate. De aceea, norma de referință în realizarea controlului de constituționalitate este art. 147 alin. (4) din Constituție prin raportare la exigențele constituționale rezultate din art. 1 alin. (5), art. 15 alin. (2), art. 16 alin. (1) și art. 138 alin. (5) din Constituție și reținute ca atare în decizia anterior menționată. Prin urmare, Curtea va verifica dacă legiuitorul s-a conformat deciziei sale anterioare, fără a mai realiza, astfel, un control de constituționalitate distinct raportat numai la art. 1 alin. (5), art. 15 alin. (2), art. 16 alin. (1) și art. 138 alin. (5) din Constituție.

**52.** Astfel, în ceea ce privește respectarea deciziei anterioare a Curții Constituționale prin prisma exigențelor art. 1 alin. (5) din Constituție, Curtea reține că legiuitorul nu a reglementat 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”, care dintre acestea se vor lua în considerare la stabilirea indemnizației (paragraful 40 al deciziei), impreciziunea reglementării dând, astfel, naștere la diverse și posibile modalități de calcul: spre exemplu, dacă a fost două mandate viceprimar de comună și, ulterior, 3 mandate de primar al comunei și un mandat de președinte sau

vicepreședinte al consiliului județean, vor exista, în lipsa unei reglementări legale clare, precise și previzibile mai multe posibilități de calcul, și anume: se iau în calcul primele 3 mandate care se adună, eventual, între ele, 3 mandate luate aleatoriu după criteriul cel mai favorabil, 3 mandate după criteriul retrospectiv — de la ultimul la primul. Or, acest aspect trebuie stabilit printr-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” (Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, paragraful 40).

**53.** În continuare, Curtea constată că nu a fost definită, în mod clar și precis, natura juridică a indemnizației pentru limită de vârstă. Cu privire la această indemnizație, Curtea a reținut că „noțiunea folosită nu se integrează, din punct de vedere conceptual, în sistemul normativ, drept 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, paragraful 31)” (Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, paragraful 41).

**54.** În legea reexaminată, Curtea observă că legiuitorul a introdus doar cazurile în care se suspendă indemnizația pentru limită de vârstă [și

anume pe perioada exercitării unui nou mandat — art. I din lege cu referire la art. 321 alin. (3)], precum și faptul că perioada aferentă mandatului exercitat nu poate fi valorificată pentru solicitarea indemnizației dacă aceasta a fost valorificată la pensia contributivă/specială [art. I din lege cu referire la art. 321 alin. (6)]. De aici rezultă și o altă imprecizie a legii, respectiv faptul că din modul în care este redactat s-ar înțelege că primarii, viceprimarii, președinții și vicepreședinții de consilii județene deja pensionați și în privința cărora, în mod evident, s-a luat în calcul perioada mandatului pentru stabilirea dreptului la pensie contributivă/specială nu pot beneficia de indemnizația pentru limită de vârstă. O asemenea reglementare este într-un raport antagonic cu art. I din lege cu referire la art. 321 alin. (1), care prevede că legea se aplică primarilor, viceprimarilor, președinților și vicepreședinților de consilii județene aleși după 1992. Textul antemerționat este o preluare inexactă a art. 25 alin. (2) din Legea nr. 223/2015 privind pensiile militare de stat, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 556 din 27 iulie 2015, care prevede că „Vechimea valorificată pentru stabilirea pensiei militare de stat conform alin. (1) nu se poate valorifica și în sistemul public de pensii sau în sistemele proprii de asigurări sociale neintegrate acestuia, în condițiile protocoalelor încheiate între entitățile implicate”. Acest lucru înseamnă că odată ce perioadele de stagiu au fost luate în considerare pentru pensia militară, care, de principiu, se acordă înainte de vârsta standard de pensionare prevăzută de Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 852 din 20 decembrie 2010 [vârsta standard pe pensionare la militari este de 60 de ani conform art. 16 alin. (2) din lege, față de 63, respectiv 65 de ani în sistemul general, potrivit art. 53 alin. (1) din Legea nr. 263/2010], ele nu pot fi valorificate și în sistemul public de pensii sau în sistemele proprii de asigurări sociale neintegrate acestuia. Practic, legea

criticată, preluând în mod invers reglementarea referitoare la pensiile militare de stat, a dus la discriminări în interiorul sistemului în sensul că numai primarii, viceprimarii, președinții și vicepreședinții de consilii județene care încă nu sunt pensionați pot beneficia de prevederile indemnizației pentru limită de vârstă, iar cei deja pensionați nu au posibilitatea de a beneficia în mod corespunzător de această indemnizație.

**55.** Curtea apreciază că cele de mai sus demonstrează intenția legiuitorului de a considera că prestația la care statul se obligă are practic regimul unei pensii de serviciu. Astfel, modul de calcul al indemnizației, vârsta persoanei la care aceasta devine îndreptățită la încasarea ei, faptul că stagiile contributive realizate ca urmare a mandatului electiv nu se iau în considerare pentru pensia contributivă, precum și faptul că finanțarea sa se realizează asemenea suplimentului acordat de stat la pensia de serviciu (dintr-un alt buget decât cel al asigurărilor sociale de stat) sunt elemente care califică indemnizația pentru limită de vârstă drept o pensie de serviciu deghizată. Or, prin Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, paragraful 50, Curtea a statuat că „pensiile de serviciu se acordă unor categorii socioprofesionale 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). (...) Prin urmare (sn.) 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

socioprofesională care să urmărească dezvoltarea unei cariere ca ales local, ci (...) 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 acesteia 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”.

**56.** În aceste condiții, Curtea constată că legiuitorul a evitat definirea și calificarea expresă a naturii juridice a acestei prestații bănești din partea statului tocmai pentru a se sustrage considerentelor care au fundamentat decizia de admitere a Curții, respectiv paragrafele 41 și 50.

**57.** Cu privire la faptul că legea nu ar preciza că indemnizația pentru limită de vârstă este un drept patrimonial care se acordă o singură dată sau cu o anumită periodicitate, Curtea constată că art. 321 alin. (1), față de forma sa inițială care fusese supusă controlului de constituționalitate, a fost modificat, prevăzându-se, în momentul de față, în mod expres, că indemnizația pentru limită de vârstă se acordă lunar. În consecință, sub acest aspect legiuitorul a respectat decizia anterioară a Curții Constituționale.

**58.** 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 sau 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, se constată că aceasta nu este în acord cu conținutul normativ al textului. Analizând dispozițiile art. 321 alin. (5) 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 constată că beneficiază de această indemnizație cei care au deținut cel puțin 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, așadar, critica, pe acest aspect, este neîntemeiată (critică identică ca în decizia inițială, paragraful 39). În consecință, sub acest aspect legiuitorul a respectat decizia anterioară a Curții Constituționale.

**59.** Cu privire la critica de neconstituționalitate privind faptul că pierderea indemnizației este condiționată de săvârșirea unei infracțiuni de corupție în calitate de primar, viceprimar, președinte sau vicepreședinte de consiliu județean, Curtea reține că aceasta este o opțiune a legiuitorului; faptul că această sancțiune (pierderea indemnizației) nu privește și infracțiunile de corupție săvârșite în altă calitate decât cea de primar, viceprimar, președinte sau vicepreședinte de consiliu județean are în vedere premisa potrivit căreia indemnizația se acordă având în vedere mandatul exercitat, și nu pentru alte calități pe care le-a exercitat sau le va fi exercitat persoana îndrituită. Este o opțiune legitimă a legiuitorului care nu contravine celor statuate prin

Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016. În consecință, sub acest aspect legiuitorul a respectat decizia anterioară a Curții Constituționale.

**60.** Astfel cum s-a arătat la paragraful 54 al prezentei decizii, legiuitorul prin modul de formulare al art. I din lege cu referire art. 321 alin. (6) a exclus de la beneficiul acestei indemnizații primarii, viceprimarii, președinții și vicepreședinții consiliilor județene deja pensionați, astfel că pot beneficia de indemnizație pentru limită de vârstă numai persoanele care încă nu s-au pensionat la data de 1 ianuarie 2017. În această interpretare, însă, în mod evident nu poate fi vorba despre o încălcare a principiului neretroactivității legii civile. Cu privire la persoanele nepensionate încă și care au exercitat sau exercită în continuare la data intrării în vigoare a legii un mandat dintre cele stabilite de legea criticată, devin incidente considerentele de principiu reținute în Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, paragraful 47, potrivit cărora „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/stagiu contributiv, are loc începând cu momentul intrării în vigoare a legii prin care s-a reglementat acordarea acelei indemnizații/pensii sau recalcularea pensiei”, în consecință, sub acest aspect legiuitorul a respectat decizia anterioară a Curții Constituționale.

**61.** În ceea ce privește respectarea deciziei anterioare a Curții Constituționale prin prisma exigențelor art. 16 alin. (1) din Constituție, Curtea constată că legiuitorul, prin legea adoptată, nu a respectat exigențele constituționale derivate din principiul egalității în drepturi, astfel cum acestea au fost reținute la paragrafele 51 și 52 ale Deciziei nr. 22 din 20 ianuarie 2016. Curtea, în cele două paragrafe ale deciziei care au fundamentat soluția de neconstituționalitate prin prisma principiului egalității în drepturi, a subliniat că reglementarea indemnizațiilor care nu intră în sfera art. 47 alin. (2) din Constituție, așadar, al dreptului la pensie, ține de opțiunea legiuitorului, iar în privința categoriei persoanelor alese de corpul electoral, respectiv Președintele României, parlamentari și aleși locali, legiuitorul are „competența, în temeiul art. 61 alin. (1) din Constituție, de a le reglementa numai în privința uneia sau alteia dintre cele trei subcategorii enumerate (Președintele României, deputați și senatori, aleși locali — sn.). Însă, atunci când decide că indemnizația se acordă unei subcategorii, în cadrul acesteia legiuitorul nu poate face nicio 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. (...) 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. 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”.

**62.** Așadar, dacă legiuitorul opta pentru acordarea unei prestații sub forma indemnizației, acesta trebuia să o acorde întregii subcategorii a aleșilor locali, nu numai unei părți a acesteia, respectiv primarilor, viceprimarilor, președinților și vicepreședinților consiliilor județene. Or, în speță, legiuitorul a ignorat această exigență stabilită prin Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, menținând *expressis verbis* în corpul legii soluția legislativă constatată în precedent ca fiind neconstituțională.

**63.** În ceea ce privește respectarea deciziei anterioare a Curții Constituționale prin prisma exigențelor art. 138 alin. (5) din Constituție, Curtea observă că, în forma sa inițială, legea prevedea că plata cuantumului indemnizației pentru limită de vârstă se suportă din bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice. În urma reexaminării legii analizate s-a reglementat plata cuantumului indemnizației pentru limită de vârstă, după caz, din bugetele locale ale comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor

municipiului București, județelor și municipiului București [art. I din lege cu referire la art. 321 alin. (11)]. în consecință, revine Curții Constituționale competența de a verifica dacă prin această modificare realizată legiuitorul s-a conformat Deciziei nr. 22 din 20 ianuarie 2016.

64. Prin jurisprudența sa anterioară referitoare la conținutul normativ al art. 138 alin. (5) din Constituție, Curtea a reținut 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, ale 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. 1.056 din 14 noiembrie 2007, precitată, Decizia nr. 320 din 19 iunie 2013, precitată, Decizia nr. 1.092 din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 712 din 20 octombrie 2008, sau Decizia nr. 1.093 din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 711 din 20 octombrie 2008).

**65.** 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 sau de inițiativă legislativă (a se vedea Decizia nr. 47 din 15 septembrie 1993, precitată, sau Decizia nr. 64 din 16 noiembrie 1993, precitată)”. Curtea a mai adăugat că „sursa de finanțare indicată (trebuie — sn.) să fie în mod real aptă să acopere cheltuiala în condițiile legii bugetare anuale. Prin urmare, textul constituțional [art. 138 alin. (5) din Constituție — sn.] se referă la caracterul obiectiv și efectiv al sursei de finanțare și operează cu elemente de certitudine și previzibilitate bugetară, (...) art. 138 alin. (5) din Constituție nu se referă la existența în 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”.

**66.** Curtea a mai reținut prin aceeași decizie că „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”.

**67.** Raportat la art. 138 alin. (5) din Constituție, în situația de față, Curtea constată că legea a fost adoptată la data de 21 iunie 2016 și ar urma să intre în vigoare la data de 1 ianuarie 2017, așadar, există un interval temporar suficient pentru a se identifica resursele financiare necesare susținerii acestei cheltuieli bugetare, mai ales că, potrivit art. 38 din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 618 din 18 iulie 2006, „Ordonatorii principali de credite [Ordonatorii principali de credite ai bugetelor locale sunt, potrivit art. 21 alin. (2) din Legea nr. 273/2006, primarii unităților administrativ-teritoriale, primarul general al municipiului București, primarii sectoarelor municipiului București și președinții consiliilor județene — sn.], pe baza limitelor sumelor primite potrivit prevederilor art. 37, elaborează și depun la direcțiile generale ale finanțelor publice, până la data de 1 iulie a fiecărui an, proiectele bugetelor locale echilibrate și anexele la acestea pentru anul bugetar următor, precum și estimările pentru următorii 3 ani, urmând ca acestea să transmită proiectele bugetelor locale pe ansamblul județului și

municipiului București la Ministerul Finanțelor Publice, până la data de 15 iulie a fiecărui an”, iar potrivit art. 35 alin. (1) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 597 din 13 august 2002, „Ministerul Finanțelor Publice, pe baza proiectelor de buget ale ordonatorilor principali de credite și a bugetului propriu, întocmește proiectele legilor bugetare și proiectele bugetelor, pe care le depune la Guvern pentru prima lectură, până la data de 30 septembrie a fiecărui an”. De asemenea, potrivit jurisprudenței Curții, redate anterior, Curtea nu are competența de a cenzura caracterul suficient sau nu a resurselor financiare ale statului pentru susținerea noii cheltuieli impuse, Curtea având doar competența de a verifica dacă sursa finanțării, în speță bugetele locale, sunt apte din punct de vedere obiectiv și legal să susțină o atare cheltuială. Prin urmare, cu privire la acest aspect, și anume al exigenței constituționale referitoare la momentul adoptării legii care angajează cheltuieli bugetare viitoare, legiuitorul s-a conformat deciziei anterioare a Curții Constituționale.

**68.** În continuare, Curtea urmează să analizeze cea de-a doua exigență rezultată din jurisprudența sa, și anume dacă sursa de finanțare indicată este în mod real aptă să acopere cheltuiala în condițiile legii bugetare anuale.

**69.** Cu privire la acest aspect, Curtea reține că veniturile bugetelor locale se constituie, potrivit art. 5 alin. (1) din Legea nr. 273/2006, din venituri proprii, formate din: impozite, taxe, contribuții, alte vărsăminte, alte venituri și cote defalcate din impozitul pe venit; sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat; subvenții primite de la bugetul de stat și de la alte bugete; donații și sponsorizări; și sume primite de la



Uniunea Europeană și/sau alți donatori în contul plăților efectuate și prefinanțări. Legea contestată indică faptul că cheltuiala bugetară concretizată în indemnizația pentru limită de vârstă se suportă din bugetele locale, însă această reglementare legală nu este una reală, întrucât, astfel cum arată Guvernul în punctul său de vedere asupra legii, în mod constant, sistemul de venituri al bugetelor locale s-a dovedit incapabil să susțină cheltuielile deja existente ale bugetelor locale, ceea ce a determinat acordarea de sume defalcate din T.V.A. pentru echilibrarea acestora, potrivit art. 33 alin. (1) din Legea nr. 273/2006, care prevede că „pentru finanțarea cheltuielilor publice prevăzute la art. 6 (cele generate de descentralizarea unor activități — sn.), precum și pentru echilibrarea bugetelor locale ale unităților administrativ-teritoriale, prin legea bugetului de stat se aprobă sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, cu destinație specială și, respectiv, pentru echilibrarea bugetelor locale”. Acest lucru atestă faptul că veniturile bugetelor locale, stabilite conform art. 26 alin. (10) și anexei nr. 1 la Legea nr. 273/2006, prin natura și dimensiunea lor nu pot acoperi cheltuielile locale deja existente. Prin urmare, în ipoteza în care se stabilesc noi cheltuieli care grevează bugetul local trebuie identificate sursele de finanțare ale acestora pentru că în caz contrar este evident că aceste cheltuieli vor fi suportate tot din prelevările de la bugetul de stat și s-ar ajunge în aceeași situație din care s-a pornit ab initio în decembrie 2015, când „sursa de finanțare” a fost stabilită ca fiind „bugetul de stat”. În prezent, se arată că cheltuiala rezultată se suportă din bugetul local, însă, în realitate, ea se suportă tot din bugetul de stat, bugetul local trebuind alimentat în mod corespunzător. Dacă se dorește ca această cheltuială să fie suportată de bugetul local, este evident că trebuia, în mod implicit, modificată și Legea nr. 273/2006 pentru ca aceasta să prevadă și alte surse de venit, cele reglementate normativ nefiind în măsură să acopere, în mod real, noua cheltuială. Prin urmare, fără a se

pronunța asupra caracterului suficient a resurselor financiare, Curtea reține că pentru a putea fi suportată această nouă cheltuială era nevoie de o regândire a întregului sistem de venituri care se includ/se fac venit în/la bugetele locale. De asemenea, cheltuiala pe care o implică această indemnizație pentru limită de vârstă, în condițiile în care cheltuielile bugetelor locale, în temeiul art. 26 alin. (3) din Legea nr. 273/2006, au o destinație precisă și limitată, trebuia reglementată normativ în mod distinct în anexa nr. 2 la lege; această cheltuială nu ține de fondul de salarii pentru a fi incident art. 26 alin. (4) din Legea nr. 273/2006, potrivit căruia: „Numărul de personal, permanent și temporar, precum și fondul salariilor de bază se aprobă distinct, prin anexa la bugetul fiecărei instituții publice. Numărul de salariați aprobat fiecărei instituții publice nu poate fi depășit”, ci este una nouă, neavută în vedere din punct de vedere normativ până în momentul de față.

**70.** Astfel, din punct de vedere normativ, legea adoptată trebuia corelată cu Legea nr. 273/2006, fiind necesară o regândire și o modificare corespunzătoare a acesteia din urmă atât pe latura de venituri, cât și pe cea de cheltuieli. În lipsa corelării anterior menționate, Curtea nu poate decât să constate că indemnizația pentru limită de vârstă este o cheltuială deghizată din bugetul de stat, iar sursa sa de finanțare este din nou incertă.

**71.** Având în vedere cele anterior menționate, Curtea constată că prin nereglementarea modului de calcul a mandatelor cu tipologie diferită, a neprecizării naturii juridice a indemnizației pentru limită de vârstă coroborată cu deplasarea implicită a acesteia spre o pensie de serviciu, precum și neacordarea indemnizației pentru limită de vârstă pentru

întreaga subcategorie a aleșilor locali, Parlamentul nu a respectat Decizia Curții Constituționale nr. 22 din 20 ianuarie 2016, mai exact paragrafele 40, 41, 50, 51, 52 și 61, paragrafe care conțin considerente esențiale ce au fundamentat soluția de admitere din decizia anterior menționată. De asemenea, Curtea constată că, prin necorelarea actelor normative de același nivel — legi —, sursa de finanțare a cheltuielii bugetare angajate a devenit incertă, nefiind una reală, din moment ce sistemul de venituri la bugetul local nu este apt să susțină plata din aceste bugete a indemnizației pentru limită de vârstă. În consecință, și cu privire la acest din urmă aspect, Curtea constată că Parlamentul nu a respectat Decizia Curții Constituționale nr. 22 din 20 ianuarie 2016, în privința exigențelor constituționale prevăzute în paragrafele 55, 58 și 61, paragrafe care conțin considerente esențiale ce au fundamentat soluția de admitere din decizia anterior menționată.

**72. 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 prim-ministrului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

**Pronunțată în ședința din data de 20 iulie 2016.**

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

prof. univ. dr. VALER DORNEANU

Magistrat-asistent-șef,

Benke Károly.