

CĂTRE AVOCATUL POPORULUI
În atenția doamnei Renate Weber

Doamnă Avocat al Poporului,

1.DUMITRESCU FLORIN ALEXANDRU, cetățean român, avocat în cadrul Baroului București, (...), formulez în temeiul dispozițiilor art.15 alin.1 lit.m din Legea nr.35/1997 raportate la dispozițiile art.1 alin.3 din Legea nr.554/2004 formulez prezenta

PETITIE

prin care va solicit următoarele:

1. sa analizati argumentele de nelegalitate ale Ordonantei de Urgență a Guvernului nr. 156/2024 privind unele măsuri fiscal-bugetare în domeniul cheltuielilor publice pentru fundamentarea bugetului general consolidat pe anul 2025, pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru prorogarea unor termene, exhibate de subsemnatul petent în cele ce urmează în exercitarea atribuțiilor conferite de Legea 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, și sa constatați nelegalitatea actului reclamat și
2. sa sesizați instanța competentă de contencios administrativ de la domiciliul subsemnatului petent, având în vedere că actul administrativ reclamat nu poate fi înlăturat decât prin justiție, pentru următoarele

MOTIVE

În fapt, în data de 31.12.2024 în MONITORUL OFICIAL nr. 1334 a fost publicată OUG nr 156/2024 privind unele măsuri fiscal-bugetare în domeniul cheltuielilor publice pentru fundamentarea bugetului general consolidat pe anul 2025, pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru prorogarea unor termene emisă de Guvernul României.

În ceea ce privește vătamarile pe care actul reclamat le aduce subsemnatului petent, arăt că acest act normativ îmi aduce atingere atât drepturilor subiective, cât și intereselor legitime private. În ceea ce privește atingerea drepturilor subiective ale subsemnatului, arăt că prin plafonarea veniturilor salariilor personalului din administrația publică se generează riscul unei perturbări vadițe a activității administrației publice din România atât la nivel central, cât și la nivel local, perturbări care pot genera curențe ale serviciilor publice prestate de acestea și al căror beneficiar sunt subsemnatul. Acest scenariu este confirmat prin dispozițiile art.574 din OUG nr.57/2019, care reglementează răspunderea administrativ-patrimonială exclusivă a autorității publice, printre altele a cărei condiție pentru a fi atrasă identificăm simplul risc al curențelor serviciului public prestat de administrația publică.

Prin urmare, prin plafonarea în mod discreționar a veniturilor funcționarilor din cadrul autorității publice prestatoare de servicii publice, există riscul vădit de curențe care pot apărea în calitatea prestației acestora ca urmare a tratamentului inechitabil printr-o plafonare care nu urmărește promovarea și răsplătirea stipendiară a performanței, ci a uniformizării discreționare a salarizării prin plafonare. Astfel, funcționarii care performează nu vor mai fi interesați să performeze, față de cei care nu performează. În atare situație, singurul element care suferă este calitatea serviciului public prestat, aspect care aduce în mod direct o atingere a dreptului subiectiv al subsemnatului, ca platitor de taxe, de a beneficia de servicii publice la standarde conforme de calitate.

De altfel, această metoda grosolană, de tratare în mod inechitabil a performanței în administrație, nu face decât să demonstreze abordarea superficială a Guvernului în actul de management administrativ, în sensul în care acesta nu este interesat de promovarea meritocratică a funcționarilor, ci de o abordare retrogradă, prin care sunt realment „pititi” funcționarii neperformanți printre cei performanți.

În ceea ce privește atingerile pe care Guvernul le aduce interesului legitim privat al subsemnatului petent, în prealabil arăt că acest interes legitim privat este definit de Legea nr.554/2004 drept posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurată. Astfel, în condițiile în care subsemnatul doresc să mă angajez în administrația publică, nu voi putea fi remunerat pe merit, în funcție de performanțele mele profesionale, ci voi avea salariul plafonat la nivelul lunii noiembrie 2024, în mod abuziv și fără o motivare corespunzătoare, astfel acum autoritățile publice sunt obligate să o facă în actele administrative (vezi art.41 alin.1 lit.c din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene raportată la Rezoluția nr.31 din 1977 a Comitetului de Miniștri ai Consiliului Europei prin care a fost aprobat principiul expunerii de motive în actele administrative).

Actul administrativ reclamat a fost adoptat cu următoarele încălcări ale dispozițiilor legale imperative în vigoare, după cum urmează:

- a. OUG nr.156/2024 a fost aprobată cu încălcarea dispozițiilor art.7 din Legea 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, republicată, fără o dezbateră publică, astfel cum este prevăzută de lege;
- b. Actul administrativ contestat a fost aprobat cu încălcarea dispozițiilor art.7 alin.3¹ din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, fără evaluarea preliminară **obligatorie** a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului;
- c. OUG nr.156/2024 a fost adoptată cu depășirea competențelor conferite Guvernului de Parlamentul României și cu încălcarea dispozițiilor art.115 alin.4 din Constituția României, în cuprinsul acesteia neexistând motivarea urgenței și nici a situației excepționale.

În prealabil, arătăm că vom analiza condițiile urgenței și ale situației excepționale, având în vedere că aceste elemente sunt esențiale în analiza criticilor de nelegalitate exprimate la lit.a și lit.c de mai sus.

Astfel, arătăm că ceea ce privește urgența și situația excepțională condiții necesare a fi îndeplinite pentru ca Guvernul să aibă posibilitatea emiterii unei ordonanțe de urgență în conformitate cu

dispozițiile art.115 alin.4 din Constituția României, acestea trebuie să fie motivate în cuprinsul actului administrativ contestat, obligație neindeplinită în OUG 156/2024.

Din analiza preambulului Ordonanței de Urgență nr.156/2024, reiese în mod vădit că nici urgența, nici situația excepțională nu sunt motivate de autoritatea publică emitentă a actului normativ. În analiza punctuală a pretinselor argumente, reținem următoarele aspecte:

Obligația Guvernului de a conduce politica fiscal-bugetară în mod prudent pentru a gestiona resursele și obligațiile bugetare, precum și riscurile fiscale de o manieră care să asigure sustenabilitatea poziției fiscale pe termen mediu și lung, precum și predictibilitatea politicii fiscal-bugetare pe termen mediu, în scopul menținerii stabilității macroeconomice, nu poate fi reținută ca o justificare a urgenței sau a situației excepționale, ci doar arată capacitatea funcțională a Guvernului de a emite acte administrative în virtutea acestei obligații.

Apoi, faptul că fundamentarea bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2025 trebuie realizată ținând cont de măsurile fiscal-bugetare aprobate prin acte normative, în mod similar, nu poate justifica nici urgența, nici situația excepțională, ci enunță o regulă care ține de procesul legislativ bugetar.

Invocarea Recomandării Consiliului Uniunii Europene din 3 aprilie 2020 în vederea încetării situației de deficit public excesiv din România (2020/C 116/01), potrivit căreia România trebuie să pună în aplicare în mod riguros măsurile necesare pentru corectarea deficitului bugetar excesiv, dar și faptul că România potrivit planului bugetar pe termen mediu și lung și-a asumat o traiectorie de reducere a deficitului bugetar de la 7,9% în anul 2024 la sub 3% în anul 2031 pe baza unor ipoteze care țin de cheltuielile publice și de evoluția acestora în perioada 2025-2031 care să determine o ajustare de 6 ppt, respectiv o reducere de la 41,9% din PIB la 35,9% din PIB în anul 2031, iar în acest context sunt necesare o serie de măsuri pentru reducerea ponderii cheltuielilor publice în PIB, nu poate fi reținută ca argument serios pentru justificarea nici a urgenței, nici a situației excepționale, cât timp această recomandare nu are caracter obligatoriu și este formulată în anul 2020. De atunci s-au succedat 5 Guverne (Orban, Ciucu, Ciucu, Ciucu 1 și Ciucu 2), iar în cei 4 ani Guvernul, ca instituție, avea toate pârghiile necesare satisfacerii recomandării CE. Indicarea situației generate de recomandarea Consiliului Uniunii Europene nu poate justifica nici urgența și nici situația excepțională, aceasta fiind transmisă în urma cu 4 ani.

În argumentele prezentate pentru justificarea urgenței și a situației excepționale, autoritatea publică invocă faptul că cheltuielile de personal au crescut în cursul anului 2024 ca urmare a majorărilor salariale acordate pentru întreg personalul din sectorul public de la 132 mld lei la 164 mld lei, cu o valoare nominală de +32 mld lei, respectiv cu un procent de +24%, reprezentând – în anumite situații, pentru anumite categorii de personal din sectorul public – avansuri la Legea salarizării unice ca reformă asumată prin Planul național de redresare și reziliență, iar în acest context, pentru a respecta traiectoria de ajustare a deficitului bugetar, potrivit planului bugetar pe termen mediu și lung, este necesară menținerea în plată la nivelul lunii noiembrie 2024 a acestor categorii de cheltuieli de personal. Or, cheltuielile de personal nu au crescut în 27 decembrie, ci,

dupa cum reiese din analiza gramaticala, au crescut in decursul anului 2024, care are 12 luni. Or, cum ar putea fi justificata urgență sau situația excepțională de catre autoritatea publica prin lipsa oricăror mentiuni privind pasivitatea acesteia? Înainte de investirea guvernului Ciolacu 2, am avut guvernul Ciolacu 1, care, in mare parte, avea aceeași componență. Ce anume a împiedicat acel guvern sa ia măsurile necesare de contrabalansare bugetară a creșterilor salariale? Un asemenea argument nu se poate reține nici pentru a justifica urgența si nici situația excepțională.

Totodata, mențiunea conform careia cheltuielile cu asistența socială, în special cheltuielile din sistemul general de pensii, au crescut în anul 2024 prin indexare cu 13,8%, precum și prin recalcularea pensiilor cu aproximativ 20%, ceea ce a determinat un impact bugetar anual de peste 25 mld lei, cu consecințe asupra deficitului bugetar al bugetului asigurărilor sociale, precum si indicarea soluției la aceasta situatie in sensul ca se impune menținerea în plată la nivelul lunii noiembrie 2024 a acestor categorii de cheltuieli pentru a asigura respectarea traiectoriei de deficit bugetar nu pot constitui un element argumentativ din care sa reiasa vreo urgență sau situația excepțională, cheltuielile respective fiind realizate in executarea bugetului de stat in anul 2024, executare care trebuia realizată de Guvernul Ciolacu 1 cu respectarea obligației de prudentă indicate mai sus. Or, enuntarea acestei situații pentru justificarea urgenței sau a unei situații excepționale nu poate fi retinuta, cat timp aceasta ar rezulta dintr-o turpitudine constand in nerespectarea obligatiilor legale ale Guvernului Ciolacu 1. Măsurile necesare temporizarii sau diminuării cheltuielilor sunt la indemana Guvernului, ca institutie, care putea emite acte infralegale, în executarea legii si cu respectarea obligației de a conduce politica fiscal-bugetară în mod prudent pentru a gestiona resursele și obligațiile bugetare.

De asemenea, faptul ca cheltuielile de personal au crescut în cursul anului 2024 ca urmare a majorărilor salariale acordate pentru întreg personalul din sectorul public de la 132 mld lei la 164 mld lei cu o valoare nominală de +32 mld lei, respectiv cu un procent de +24%, reprezentând în anumite situații pentru anumite categorii de personal din sectorul public avansuri la Legea salarizării unice ca reformă asumată prin Planul național de redresare și reziliență, iar în acest context pentru a respecta traiectoria de ajustare a deficitului bugetar potrivit planului bugetar pe termen mediu și lung este necesară menținerea în plată la nivelul lunii noiembrie 2024 a acestor categorii de cheltuieli de personal, nu poate fi retinuta ca justificare pentru justificarea unei urgențe sau a unei situații excepționale, cat timp majorările salariale au fost realizate tot prin politica fiscal-bugetara a Guvernului, care, presupunand ca a corespuns obligației legale de prudentă, a fost prevăzută de acesta la momentul aprobării majorării salariilor. Obligatia legala de prudentă vine cu analiza de riscuri in activitatea administrației publice, riscuri care, la momentul luarii deciziilor care prezinta riscuri, trebuiau sa aiba si rezolvari sau moduri de gestiune a riscurilor, întocmai cum este prevăzut in OSGG nr.600/2018 care aproba Codul Controlului Intern Managerial. Deci situația indicată nu poate sa justifice nici urgență, nici o situație excepțională.

Pe de alta parte, necesitatea creării unui spațiu bugetar pentru alocarea de sume pentru susținerea investițiilor publice și implementarea proiectelor finanțate din fonduri europene, într-o manieră eficientă, profesionistă și transparentă, cu efect multiplicator și aport direct la formarea brută de capital fix, nu reprezinta o urgenta, aceste investiții începute sau în curs de demarare fiind

aprobate in urma unei previziuni si previzionari financiare bugetare. Fara un asemenea element, investițiile respective ar fi nelegale, fapt puțin probabil. Prin urmare, nici acest element contextual nu poate justifica o urgență si nici indica o situatie exceptionala care sa justifice emiterea unei ordonante de urgenta de catre Guvern.

Susținerea necesității adoptării, în cel mai scurt timp, a Strategiei fiscal-bugetare pe perioada 2025-2027, a legii bugetului de stat și a legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2025, ținând cont de necesitatea păstrării echilibrelor bugetare prin adoptarea de măsuri menite să limiteze creșterea cheltuielilor bugetare permanente, nu poate susține o urgență sau o situație excepțională, cat timp Guvernul a avut la dispoziție tot anul 2024 pentru a întocmi strategia bugetara 2025-2027 si a legii bugetului de stat si legii bugetului asigurarilor sociale de stat pe anul 2025, iar aceste etape sunt prevăzute în mod ostensibil prin dispozițiile Legii nr.500/2002.

In continuarea ideii de mai sus, ca neadoptarea măsurilor de limitare a cheltuielilor bugetare ar genera un necesar de finanțare suplimentar în anul 2025, rezultând un nivel nesustenabil al deficitului bugetului general consolidat de peste 7% din produsul intern brut, ceea ce va avea ca efect creșterea datoriei publice cu riscul înăsprii condițiilor de finanțare a acesteia, sunt elemente care nu pot justifica o urgență sau o situație excepțională, aceste elemente fiind în mod firesc intalnite în fiecare proces de elaborare a legii bugetului de stat si a legii asigurarilor sociale de stat, fiind analizate si gestionate în fiecare an, la întocmirea bugetului de stat. O etapa fireasca în elaborarea bugetului de stat nu este decat o obligatie legala care nu justifica o urgenta sau o situatie exceptionala.

Fata de toate argumentele prezentate, concluzia că situația prezentată întrunește premisele unei situații urgente și extraordinare, care impune adoptarea de măsuri imediate în vederea stabilirii cadrului normativ potrivit, nu poate fi retinuta ca valida sau veridica, ci doar ca o abordare oportunistica a Guvernului, care, in justificarea propriei turpitudini de nerespectare a obligatiei de prudenta fiscal-bugetara, in data de 31 decembrie 2024, vine sa ne explice ca este urgent sa adopte masurile indicate. O atare conduita nu poate constitui decat un abuz de drept si o manifestare a autoritatii publice cu exces de putere si cu depasirea competentelor conferite prin lege.

Sa nu uitam ca Guvernul Romaniei este o autoritate publica executiva care actioneaza pentru punerea in executare a dispozițiilor legale aprobate de Parlament, nu legifereaza!

Totodata, respectarea de către România a termenelor și jaloanelor stabilite prin Planul național de redresare și reziliență (PNRR) în domeniul reformei fiscale, care să fie în concordanță și cu recomandările formulate de către Comisia Europeană, este o obligatie care nu genereaza vreo urgenta sau situație excepțională, Guvernul fiind in egala masura sa ia din timp si cu prudenta masuri pentru indeplinirea acestor obiective, nu cu o zi inainte de sfarsitul anului, mai ales ca, anterior validarii Guvernului Ciolacu 2, a existat un guvern functional, nu un vid sau o manca

instituțională. Simpla enunțare a acestei idei nu poate justifica nici urgența, nici situația excepțională.

În același registru, indicarea problemelor de mai sus care vizează interesul public, dar nu și strategic al României, având în vedere că toate elemente indicate nu reprezintă decât măsuri administrative care trebuiau luate cu prudență de către Guvern și în timp, fără a indica în ce măsură s-ar împiedica asupra sustenabilității finanțelor publice sau a gestionării fondurilor europene, nu pot justifica nici urgență și nici nu constituie o situație extraordinară a cărei reglementare nu poate fi amânată. Prin urmare, concluzia Guvernului că se impune adoptarea de măsuri imediate pe calea ordonanței de urgență este una nelegală și care ține doar de oportunitate și nelegalitate.

Este tulburător că la nivelul administrației centrale din România asistăm la un fenomen de deraiere de la statul de drept prin care oportunitatea primează legalității.

Se continuă seria pretinselor motive de urgență și care pretind a justifica o situație excepțională printr-o interpretare sau prezentare a unei semnificații negative a unor hotărâri luate chiar de Guvern. Astfel, se menționează decizia Guvernului României de majorare a salariului minim brut pe țară garantat în plată începând cu data de 1 ianuarie 2025, la nivelul de 4.050 lei lunar, potrivit Hotărârii Guvernului nr. 1.506/2024, se mai invocă creșterea prețurilor la bunurile de larg consum care a determinat creșterea ratei inflației, cu impact semnificativ asupra standardelor de viață ale persoanelor cu venituri la nivelul salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată, având în vedere necesitatea intervenției rapide a Guvernului cu măsuri prin care să combată efectele creșterii prețurilor și a nivelului inflației și considerând de maximă importanță adoptarea măsurii fiscale propuse care are drept scop protecția angajaților al căror salariu se situează la nivelul salariului minim brut pe țară și faptul că neadoptarea măsurii privind menținerea sumei netabile din salariul minim brut pe țară, cu aceeași dată, conduce la pierderea facilității fiscale acordate anterior persoanelor vulnerabile incluse în grupul țintă, cu risc de marginalizare socială și sărăcie, având în vedere faptul că neadoptarea acestor măsuri legislative cauzează întâzieri asupra îndeplinirii unor jaloane de condiționalități pentru PNRR, această situație ducând la creșterea riscului de nerespectare a calendarelor, cu consecințe negative majore asupra gradului de îndeplinire a obligațiilor asumate sunt argumente eclectice, prezentate într-o insulă mai mult decât empirică, fără o analiză economică sau financiară din care să rezulte în mod concret urgența adoptării măsurilor cuprinse de OUG 156/2024 și/sau situația excepțională care să necesite adoptarea de către Guvern a unei ordonanțe de urgență, conchidem arătând că motivele prezentate nu sunt în măsură să susțină îndeplinirea celor două condiții care dau posibilitatea Guvernului de a emite OUG: urgența și situația excepțională.

Toate argumentele prezentate nu pot susține ideea unei situații de urgență și nici a unei situații excepționale. Trebuie avut în vedere că activitatea administrației publice este continuă, astfel cum este prevăzut de principiul reglementat de art.12 din Codul administrativ: „*Activitatea administrației publice se exercită fără întreruperi, cu respectarea prevederilor legale*”.

În ceea ce privește criticile de nelegalitate prezentate la pct.a și pct.b, arătăm că în conformitate cu dispozițiile Legii nr.52/2003 autoritatea publică este obligată să deruleze o procedură de dezbatere publică a proiectului actului normativ în conformitate cu art.7 din Lege.

Legea nr.52/2003 prevede la art.7 alin.2 ca *“anunțul referitor la elaborarea unui proiect de act normativ va fi adus la cunoștința publicului, în condițiile alin. (1), **cu cel puțin 30 de zile lucrătoare înainte de supunerea spre avizare de către autoritățile publice**”*. Tot în cuprinsul aceluiași articol, la alin.13 se prevăd excepțiile în sensul în care *“prin excepție de la prevederile alin. (2), **în cazul reglementării unei situații urgente sau a uneia care, din cauza circumstanțelor sale excepționale, impune adoptarea de soluții imediate, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public, proiectele de acte normative se supun adoptării și anterior expirării termenului prevăzut de respectivul alineat**”*. Or, după cum am arătat pe larg mai sus, nu este motivată nici situația urgentă, nici situația excepțională care ar impune adoptarea actului normativ criticat.

Prin urmare, fără să arate nici motivele care ar justifica urgența și nici situația excepțională, autoritatea publică – Guvernul – a adoptat OUG nr.156/2024 fără respectarea dispozițiilor Legii nr.52/2003. O asemenea situație duce la posibilitatea anulării actului normativ adoptat în mod nelegal în cadrul controlului de legalitate, pe care instanțele de contencios administrativ îl pot exercita la sesizarea acestora de către Avocatul Poporului în situația ordonanțelor de urgență.

Totodată, având în vedere că OUG nr.156/2024 vizează elemente ale drepturilor fundamentale cum ar fi dreptul de salarizare, atribut al dreptului muncii sau majorarea de taxe și impozite, etc., se impunea, în conformitate cu dispozițiile art.7 alin.3¹ din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, conform cărora *“propunerile legislative, proiectele de legi și celelalte proiecte de acte normative vor fi însoțite, **în mod obligatoriu, de o evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului**”*. Or, din consultarea notei de fundamentare a actului reclamat nu există o asemenea evaluare preliminară – ceea ce face ca actul să fie adoptat fără respectarea dispozițiilor imperative ale legii, adică în mod nelegal.

Pentru toate aceste motive, vă solicităm să dați curs petiției subsemnatului astfel cum a fost formulată și, în urma constatării elementelor de nelegalitate exhibate, să sesizați instanța de contencios administrativ de la domiciliul petentului, respectiv Tribunalul Ilfov, pentru anularea OUG nr.156/2024.

Cu deosebită stimă,

Av. Alexandru Dumitrescu