

DECIZIA Nr.1.093
din 15 octombrie 2008

referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea
Ordonanței Guvernului nr.15/2008 privind creșterile salariale ce se vor
acorda în anul 2008 personalului din învățământ

Publicată în Monitorul Oficial nr.711 din 20.10.2008

În temeiul dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție și ale art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, prin Adresa nr.5/5.468/C.P.T./2008, Guvernul României a sesizat Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea Legii pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr.15/2008 privind creșterile salariale ce se vor acorda în anul 2008 personalului din învățământ.

La sesizare a fost anexată, în copie, Legea pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr.15/2008 privind creșterile salariale ce se vor acorda în anul 2008 personalului din învățământ, în forma adoptată de Parlament (PL-x 263/2008).

Sesizarea a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.10.899 din 9 octombrie 2008 și formează obiectul Dosarului nr.1.977A/2008.

Obiectul sesizării de neconstituționalitate îl constituie Legea pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr.15/2008 privind creșterile salariale ce se vor acorda în anul 2008 personalului din învățământ, act normativ care, în opinia Guvernului, „prezintă grave vicii constituționale”.

În motivarea sesizării de neconstituționalitate, se susține că actul normativ criticat a fost adoptat cu nerespectarea prevederilor constituționale ale art.1 alin.(5), art.16 alin.(1), art.61 alin.(1), art.138 alin.(2) și (5) și art.148.

În acest sens, se arată, în esență, că propunerea legislativă pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr.15/2008 privind creșterile salariale ce se vor acorda în anul 2008 personalului din învățământ (PL-x 263/2008) “are un impact bugetar semnificativ” prin măsurile care stabilesc creșteri salariale suplimentare față de cele aprobate deja prin Ordonanța Guvernului 15/2008, pentru care inițiatorii nu au prevăzut sursa de finanțare.

Legea criticată a fost adoptată fără a se solicita punctul de vedere al Guvernului, potrivit art.111 alin.(1) teza a doua din Constituție și fără a fi pusă în dezbateră Senatului, care a fost prima Cameră sesizată.

Prin adoptarea acestui act normativ, s-a creat “o sarcină bugetară excesivă care depășește alocările bugetare stabilite prin Legea bugetului de stat pe anul 2008 nr.388/2007, determinând consecințe financiare deosebit de periculoase”.

În legătură cu acest aspect, se observă că Parlamentul a modificat indirect alocările bugetare stabilite prin Legea bugetului de stat, încălcându-se astfel principiul simetriei juridice, reglementat prin art.6 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice.

Această cheltuială bugetară implică o sarcină bugetară excesivă și în ceea ce privește bugetul pentru anul următor. Dezechilibrarea bugetului va duce la o creștere a deficitului public. Se invocă în acest sens art.104 din Tratatul de la Maastricht instituind Uniunea Europeană, care, reglementând o anumită disciplină bugetară, impune statelor membre obligația de a evita deficitele publice excesive.

În continuare sunt invocate Decizia Curții Constituționale nr.666 din 16 iulie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.514 din 31 iulie 2007, precum și jurisprudența Consiliului Constituțional din Franța, concretizată în Decizia 99-419 DC din 9 noiembrie 1999, în care se precizează că nu ajunge să se arate numai formal sursa de finanțare a noilor cheltuieli bugetare, ci trebuie ca acoperirea acestora să fie reală. În cazul de față, nu s-a arătat nici măcar formal sursa de finanțare, care trebuie să fie reală, sustenabilă și să nu afecteze, în mod ireversibil, alte planuri și acțiuni prioritare de dezvoltare stabilite prin bugetul de stat.

Guvernul consideră că dispozițiile legii criticate creează privilegii și discriminări față de restul personalului bugetar, iar “creșterile salariale realizate în mod selectiv și fără temei obiectiv se constituie într-o finalitate ce depășește reșezarea salarială”.

În legătură cu acest aspect, se precizează că “deja alte categorii de personal bugetar au demarat acțiuni de protest care au ca scop obținerea unor creșteri salariale similare”.

În final, se solicită să se constate neconstituționalitatea Legii pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr.15/2008 privind creșterile salariale ce se vor acorda în anul 2008 personalului din învățământ.

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

Avocatului Poporului consideră că Legea pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr.15/2008 privind creșterile salariale ce se vor acorda în anul 2008 personalului din învățământ este constituțională.

În acest sens, arată că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, concretizată în Decizia nr.173/2002, neindicarea surselor de acoperire a cheltuielilor bugetare stabilite printr-o lege, în chiar textele acelei legi, nu reprezintă nemijlocit un motiv de neconstituționalitate, deoarece 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.

În continuare, apreciază că actul normativ criticat nu contravine nici prevederilor constituționale ale art.16 alin.(1), deoarece personalul didactic se află într-o situație fundamental diferită de alte categorii de personal, astfel încât diferența de tratament juridic se justifică, și nici celor ale 61 alin.(2), întrucât acesta a fost supus spre dezbateră și adoptare în Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională.

De asemenea, se face referire la Raportul comun din 24 iunie 2008, întocmit de Comisia pentru învățământ și Comisia pentru muncă, știință, tineret și sport și protecție socială, din care reiese că aceste comisii au propus Plenului Camerei Deputaților adoptarea cu amendamente a proiectului de lege.

În final, având în vedere art.1 alin.(5) din Constituție, se consideră că normele juridice nu există izolat, ci ele trebuie raportate la întreg ansamblu normativ din care fac parte.

Președinții celor două Camere ale Parlamentului nu au transmis punctele lor de vedere până la data întocmirii prezentului raport.

CURTEA,

examinând sesizarea de neconstituționalitate, actele depuse la dosar, punctul de vedere al Avocatului Poporului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și dispozițiile Legii nr.47/1992, reține următoarele:

Curtea a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție și ale art.1, art.10, art.15, art.16 și art.18 din Legea nr.47/1992 pentru organizarea și funcționarea Curții Constituționale, să soluționeze sesizarea de neconstituționalitate formulată de către Guvern.

Obiectul sesizării de neconstituționalitate îl constituie Legea pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr.15/2008 privind creșterile salariale ce se vor acorda în anul 2008 personalului din învățământ.

Prevederile constituționale considerate ca fiind încălcate prin dispozițiile criticate sunt următoarele:

Art.1 alin.(5): „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.”;

Art.16 alin.(1): “Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.”;

Art.61: „(1) Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării.

(2) Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și Senat.”;

Art.138 alin.(2) și (5): “(2) Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat și pe cel al asigurărilor sociale de stat, pe care le supune, separat, aprobării Parlamentului. [...]

(5) Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.”;

- Art.148: „(1) Aderarea României la tratatele constitutive ale Uniunii Europene, în scopul transferării unor atribuții către instituțiile comunitare, precum și al exercitării în comun cu celelalte state membre a competențelor prevăzute în aceste tratate, se face prin lege adoptată în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, cu o majoritate de două treimi din numărul deputaților și senatorilor.

(2) *Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.*

(3) *Prevederile alineatelor (1) și (2) se aplică, în mod corespunzător, și pentru aderarea la actele de revizuire a tratatelor constitutive ale Uniunii Europene.*

(4) *Parlamentul, Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească garantează aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din prevederile alineatului (2).*

(5) *Guvernul transmite celor două Camere ale Parlamentului proiectele actelor cu caracter obligatoriu înainte ca acestea să fie supuse aprobării instituțiilor Uniunii Europene.”*

Legea pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr.15/2008 privind creșterile salariale ce se vor acorda în anul 2008 personalului din învățământ face parte din categoria legilor ordinare.

În aplicarea art.75 alin.(1) din Constituție, Senatul este prima Cameră sesizată, legea fiind adoptată potrivit art.76 alin.(2) din Constituție, Camera decizională fiind Camera Deputaților.

Analizând sesizarea Guvernului, Curtea reține că legea criticată reglementează măsuri ce stabilesc creșteri salariale constând în majorarea valorii coeficientului de multiplicare utilizat la stabilirea salariilor de bază pentru funcțiile didactice și funcțiile didactice auxiliare din învățământ.

Aceste creșteri salariale suplimentare față de cele aprobate prin Ordonanța Guvernului nr.15/2008 reprezintă o măsură de politică legislativă în domeniul salarizării personalului din învățământ, legiuitorul fiind competent să stabilească condițiile și criteriile de acordare a acestora, deoarece potrivit art.61 alin.(1) din Constituție *“Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului roman și unica autoritate legiuitoare a țării”*.

Faptul că Guvernul nu a susținut adoptarea amendamentelor la proiectul de lege criticat nu este un motiv de neconstituționalitate, deoarece legea a fost adoptată de Parlament pentru aprobarea unei ordonanțe a Guvernului, ordonanță adoptată în baza unei legi de abilitare.

De altfel, Curtea observă că în cursul dezbaterii parlamentare din data de 30 septembrie 2008, reprezentantul Guvernului, ministrul educației, cercetării și tineretului, nu s-a opus adoptării, cu amendamente, a proiectului de lege pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr.15/2008.

În continuare, cu referire la obligativitatea stabilirii sursei de finanțare pentru aprobarea cheltuielilor bugetare, prevăzută de art.138 alin.(5) din Constituție, Curtea constată că acesta constituie un aspect distinct față de cel al lipsei fondurilor pentru susținerea finanțării din punct de vedere bugetar. Astfel, prin Decizia nr.47/1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.233 din 28 septembrie 1993, Curtea Constituțională a reținut că stabilirea sursei de finanțare și insuficiența resurselor financiare din sursa astfel stabilită sunt două aspecte diferite: primul aspect este legat de imperativele art.138 alin.(5) din Constituție, iar al doilea nu are caracter constituțional, fiind o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern.

Mai mult, dacă s-ar reține că lipsa precizării exprese a sursei de finanțare presupune, implicit, inexistența sursei de finanțare, aceasta ar echivala cu o prezumție fără suport constituțional, ceea ce este inadmisibil. În jurisprudența sa, de exemplu, Decizia nr.515 din 24 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.195 din 14 decembrie 2004, Curtea a statuat că finanțarea cheltuielilor bugetare se face din surse financiare alocate în buget, iar că majorarea unor cheltuieli se finanțează fie prin suplimentarea alocațiilor bugetare din fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, fie prin rectificarea bugetară, pentru anul bugetar în curs, iar pentru anul următor, se înscriu în buget anual.

Reglementarea criticată nu instituie nici discriminări sau privilegii, ci se justifică în mod obiectiv și rezonabil, pentru motive de protecție socială. Prin conținutul lor prevederile constituționale ale art.16 alin.(1) trebuie interpretate în strânsă legătură cu cele ale art.4 alin.(2) din Constituție, care determină criteriile nediscriminării. Principiul egalității în drepturi, pe de o parte, înseamnă reglementare unitară și tratament nediscriminatoriu pentru situații identice, iar, pe de altă parte, presupune un drept de diferențiere.

Referitor la susținerea Guvernului, potrivit căreia legea criticată a fost adoptată cu încălcarea principiului constituțional al bicameralismului Parlamentului României consacrat de art.61 alin.(2) din Constituție, prin aceea că modificările de fond aduse proiectului de lege nu au fost supuse dezbaterii Senatului, nu poate fi primită. În dezbaterile unei inițiative

legislative, Camerele au un drept propriu de decizie asupra acesteia, atâta timp cât ambele Camere ale Parlamentului au dezbătut și s-au exprimat cu privire la același conținut și formă ale inițiativei legislative.

Cât privește invocarea art.148 din Constituție ca motiv de neconstituționalitate, Curtea constată că, în cazul de față, actul normativ criticat nu conține dispoziții contrare art.104 din Tratatul de la Maastricht care, reglementând o anumită disciplină bugetară, impune obligația de a se evita deficitele publice excesive. Prin urmare, Curtea nu poate reține înfrângerea prevederilor constituționale ale art.148, deoarece ipoteza prevăzută de acestea este aceea a unei contrarietăți între prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene și legile interne.

În fine, pentru aceste argumente, Curtea constată că legea criticată nu aduce atingere nici prevederilor constituționale ale art.1 alin.(5), potrivit cărora *“În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.”*

Pentru argumentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și art.147 alin.(2) și (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 majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Constată că Legea pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr.15/2008 privind creșterile salariale ce se vor acorda în anul 2008 personalului din învățământ este constituțională.

Definitivă și general obligatorie.

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

Dezbaterea a avut loc la data de 15 octombrie 2008 și la aceasta au participat: Ioan Vida, președinte, Nicolae Cochinescu, Aspazia Cojocar, Acsinte Gaspar, Petre Lăzăroiu, Ion Predescu, Puskás Valentin Zoltán, Tudorel Toader și Augustin Zegrean, judecători.