

DECIZIA Nr.1.415 din 4 noiembrie 2009

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii-cadru privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice

Publicată în Monitorul Oficial nr.796 din 23.11.2009

În temeiul prevederilor art.146 lit.a) din Constituție și al art.15 alin.(1) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, la data de 26 septembrie 2009, un grup de 62 de deputați și 27 de senatori, aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal, a solicitat Curții Constituționale să se pronunțe asupra constituționalității dispozițiilor Legii-cadru privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice.

Sesizarea de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.J5.482 din 28 septembrie 2009 și constituie obiectul Dosarului nr.7.470A/2009.

La sesizare a fost anexată lista cuprinzând semnăturile celor 62 de deputați și 27 de senatori, și anume: Cristian Mihai Adomniței, Marin Almăjanu, Teodor Atanasiu, Mihai Banu, Vasile Berci, Dan Bordeianu, Emil Bostan, Viorel-Vasile Buda, Daniel-Stamate Budurescu, Cristian Buican, Cristian-Ion Burlacu, Mihăiță Calimente, Mircea Cazan, Daniel Chițoiu, Tudor-Alexandru Chiuariu, Horia Cristian, Ciprian Minodor Dobre, Victor Paul Dobre, Mihai-Aurel Donțu, Gheorghe Dragomir, George Ionuț Dumitrică, Relu Fenechiu, Gheorghe Gabor, Grațela Leocadia Gavrilescu, Andrei Dominic Gereea, Alina-Ștefania Gorghiu, Titi Holban, Pavel Horj, Mircea Irimescu, Nicolae Jolța, Mihai Lupu, Dan Ilie Morega, Dan-Ștefan Motreanu, Gheorghe-Eugen Nicolăescu, Bogdan Olteanu, Ludovic Orban, Viorel Palașcă, Ionel Palăr, Dan Păsat, Cornel Pieptea, Gabriel Plăiașu, Cristina-Ancuța Pocora, Virgil Pop, Octavian-Marius Popa, Călin Constantin Anton Popescu-Tăriceanu, Neculai Rebenciuc, Ana Adriana Săftoiu, Nini Săpunaru, Adrian George Scutaru, Ionuț-Marian Stroe, Gigel-Sorinel Știrbu, Ion Tăbugan, Gheorghe-Mirel Taios, Ioan Timiș, Adriana Diana Tușa, Claudiu Țaga, Radu Bogdan Țimpău, Ioan Țintean, Florin Țurcanu, Horea-Dorin Uioreanu, Lucia-Ana Varga, Mihai Alexandru Voicu, respectiv Crin George Laurențiu Antonescu, Gabriel Berca, Cristinel Bîgiu, Minerva Boitan, Sever Constantin Cibu, Cristian David, Mircea Diaconu, Emilian Frâncu, Ioan Ghișe, Puiu Hașotti, Paul Iehim, Raymond Luca, Cezar Măgureanu, Ovidius Mărcuțianu, Teodor Viorel Meleșcanu, Vasile Mustățea, Vasile Nedelcu, Marius Nicoară, Romeo Nicoară, Mario Ovidiu Oprea, Liviu Titus Pasca, Cornel Popa, Tiberiu Aurelian Prodan, Nicolae Robu, Dan Radu Rușanu, Cristian Țopescu și Varujan Vosgianian.

În motivarea obiecției de neconstituționalitate au fost aduse argumente care privesc atât neconstituționalitatea extrinsecă, cât și cea intrinsecă a Legii-cadru privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice.

I. Cu privire la criticile de neconstituționalitate extrinsecă, se constată că autorii obiecției susțin încălcarea art.114 din Constituție. Aceștia apreciază că asumarea răspunderii în fața Parlamentului în aceeași zi asupra a 3 proiecte de lege reprezintă un abuz. Textul constituțional al art.114 conferă Guvernului posibilitatea ca în timpul unui mandat să apeleze la asumarea răspunderii într-o perioadă mai grea, când întâmpină dificultăți în cadrul procedurilor de dezbateri parlamentare pe marginea unui proiect de lege. De aceea, legiuitorul constituant a prevăzut o procedură excepțională de legiferare, în sensul că a oferit Guvernului posibilitatea de a risca un proiect de lege deodată cu propriul său mandat. Însă, prin asumarea răspunderii Guvernului pe 3 proiecte de lege într-o singură zi, acesta s-a substituit în activitatea de legiferare a Parlamentului. Se mai arată că asumarea răspunderii Guvernului de 5 ori în termen de 9 luni constituie o încălcare a normei constituționale.

Tot în cadrul criticilor de constituționalitate extrinsecă se apreciază că Guvernul a încălcat art.141 din Constituție, întrucât nu a solicitat avizul Consiliului Economic și Social, deși avea această obligație.

II. Cu privire la criticile de neconstituționalitate intrinsecă, se arată următoarele:

1. Exceptarea, prin art.2 alin.(2) al legii, a angajaților Băncii Naționale a României, ai Comisiei Naționale a Valorilor Mobiliare, ai Comisiei de Supraveghere a Asigurărilor și ai Comisiei de Supraveghere a Sistemului de Pensii Private de la prevederile legii criticate este

neconstituțională, întrucât creează o discriminare între categoriile de angajați din sistemul public, iar salarizarea acestora nu va mai fi unitară, cum prevede titlul legii, ci diferențiată.

2. Art.7 alin.(1) din lege este neconstituțional, întrucât prevede creșteri salariale etapizate ale unor categorii de angajați prin legi speciale. Or, o atare concepție determină, în mod implicit, discriminări nepermise în ceea ce privește salarizarea diverselor categorii de personal bugetar.

3. Cu privire la critica de neconstituționalitate a dispozițiilor art.26 alin.(2) și ale art.41 alin.(2) lit.e) din lege, se apreciază că eliminarea cumulului de funcții și excepțiile de la această măsură, în cazul în care posturile nu au putut fi ocupate prin concurs, sunt de natură să creeze discriminări și să încalce dreptul la muncă. Interzicerea muncii prin cumul de funcții este o îngrijire arbitrară a dreptului la muncă, iar permiterea cumulului de funcții numai în anumite sectoare de activitate este discriminatorie.

4. În opinia autorilor obiecției de neconstituționalitate, textul art.17 alin.(1) din lege încalcă art.16 alin.(1), art.49 alin.(1) și (2) din Constituție. Atât timp cât concediul plătit pentru creșterea și îngrijirea copilului constituie vechime în muncă, acesta trebuie să fie luat în considerare și la stabilirea salariului, astfel că, la întoarcerea dintr-un atare concediu, persoanei în cauză trebuie să i se acorde salariul de bază aferent gradului sau treptei profesionale corespunzătoare vechimii sale în muncă. De altfel, se apreciază că asimilarea perioadei concediului în cauză cu vechimea în muncă reprezintă și o măsură de protecție a copiilor.

5. Limitarea sporurilor la 30% din valoarea salariului de bază în cazul nevăzătorilor cu handicap accentuat încalcă art.16 alin.(1) și art.50 din Constituție. În acest sens, se arată că nevăzătorii beneficiază, ca măsură de protecție, de un spor de 15% din valoarea salariului de bază, astfel că acestora li se poate acorda doar un spor de încă 15% pentru a nu se depăși 30% din valoarea salariului de bază, pe când alte persoane, în lipsa unui handicap de vedere, pot beneficia de sporuri în cuantum de 30% din valoarea salariului de bază.

6. Art.23 alin.(3) din lege este considerat a fi contrar art.1 alin.(4) și (5), art.16 alin.(1) și art.61 alin.(1) din Constituție, întrucât conferă Guvernului dreptul de a acorda, prin adoptarea unei hotărâri de Guvern, unor categorii de bugetari sporuri în cuantum mai mare de 30% din valoarea salariului de bază.

7. Excluderea de la plată a orelor suplimentare pentru anul 2009 limitează dreptul la muncă, încalcându-se astfel prevederile art.53 din Constituție.

8. Se apreciază că art.34 alin.(4) din lege este neconstituțional, întrucât soluționarea contestațiilor în legătură cu stabilirea salariilor de bază, a sporurilor, a premiilor și a altor drepturi nu poate fi de competența instanțelor de contencios administrativ. Se arată că măsurile ordonatorilor principali de credite nu sunt acte administrative, ci acte eminamente de dreptul muncii, care se supun jurisdicției de dreptul muncii, și nu celei de contencios administrativ.

În final, se consideră că întreaga lege este contrară art.47 din Constituție, întrucât consacră o scădere la nivelul veniturilor nete ale unor categorii de personal bugetar.

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992, sesizarea a fost transmisă președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, pentru a-și formula punctele de vedere asupra sesizării de neconstituționalitate.

Guvernul a transmis Curții Constituționale, cu Adresa nr.5/7.053/E.B. din 16 octombrie 2009, **punctul său de vedere**, în care se arată că sesizarea de neconstituționalitate este neîntemeiată, pentru următoarele motive:

1. Guvernul și-a asumat răspunderea în fața Parlamentului în aceeași zi, dar în cadrul unor fracțiuni distincte ale ședinței acestuia. O atare abordare a angajării răspunderii Guvernului a fost justificată, în mod obiectiv, de necesitatea adoptării cu celeritate a unor măsuri legislative care să reglementeze un grup complex de relații sociale circumscrise unui scop unic, și anume reformării sistemului salarial, educațional și instituțional.

2. Aspectele privind solicitarea sau nesolicitarea avizului Consiliului Economic și Social nu constituie veritabile probleme de constituționalitate, ci numai de aplicare a procedurilor legale privind cerința solicitării respectivului aviz.

3. Exceptarea de la aplicarea prevederilor prezentei legi a personalului Băncii Naționale a României, a Comisiei Naționale a Valorilor Mobiliare, a Comisiei de Supraveghere a Asigurărilor și a Comisiei de Supraveghere a Sistemului de Pensii Private este justificată de dreptul exclusiv al legiuitorului de a reglementa sistemul salarial aplicabil personalului autorităților și instituțiilor publice, de a diferenția în mod corespunzător drepturile salariale pe baza unor criterii obiective, precum și de a stabili excepții de la regulile generale aplicate în

funcție de regimul juridic și a modului de finanțare diferit al anumitor categorii de autorități și instituții publice.

4. Se susține că art.7 alin.(1) din legea criticată cuprinde dispoziții generale de ordin principial, iar modalitatea de aplicare efectivă, etapizată a dispozițiilor acestei legi, reglementându-se pentru toate categoriile de personal, prin legi speciale.

5. Interzicerea cumulului de funcții, respectiv prevederea unor excepții de la acest principiu țin de competența exclusivă a legiuitorului, acesta putând, în funcție de existența sau nu a unui deficit de personal, să prevadă posibilitatea încadrării pe posturile vacante a unor persoane din aceeași unitate, prin cumul de funcții. Se mai arată că interzicerea cumulului de funcții este reglementată și în legislația anterioară legii criticate, în acest sens menționându-se Legea nr.161/2003 și art.35 alin.(2) din Codul muncii.

6. Textul art.17 alin.(1) din lege nu vizează "vechimea în funcție" sau "vechimea în profesie", ci stabilește doar modalitatea de stabilire a salariului de bază pentru toți salariații aflați în situația reluării activității după încetarea suspendării cauzate prin efectuarea concediului plătit pentru creșterea și îngrijirea copilului.

7. Critica de neconstituționalitate care vizează dispozițiile art.23 alin.(1) și (2) din legea criticată este nefondată, vizând, mai degrabă, probleme de aplicare a legii, aspect ce excedează controlului Curții Constituționale.

8. Competența acordată Guvernului prin textul legii de a actualiza periodic cuantumul unor drepturi salariale suplimentare în raport cu evoluția relațiilor sociale nu este contrară prevederilor art.1 alin.(4) și (5), art.16 alin.(1) și art.61 alin.(1) din Constituție.

9. Compensarea orelor suplimentare numai prin acordarea de zile libere și nu prin eventuala plată a acestora în cursul anului 2010 este justificată prin faptul că, în acest fel, se contribuie mai eficient la refacerea capacității de muncă a salariatului.

10. Procedura contestării actelor de stabilire a salariilor de bază la instanțele de contencios-administrativ este apreciată ca fiind una specială în raport cu dreptul comun. Totodată, se arată că actul în cauză este unul administrativ și, prin urmare, în acest fel se justifică procedura specială de contestare a sa.

Președinții Camerei Deputaților și Senatului nu au comunicat punctele lor de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

CURTEA,

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

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

Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie dispozițiile Legii-cadru privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, în ansamblu, precum și, în mod punctual, prevederile art.2 alin.(2), art.3 lit.c), art.7 alin.(1), art.17 alin.(1), art.23 alin.(1) și (2) coroborate cu cele ale art.21, art.23 alin.(3), art.26 alin.(2), art.30 alin.(6) și (7), art.34 alin.(4) și ale art.41 alin.(2) lit.e) din legea menționată.

Aceste texte legale au următorul cuprins:

- Art.2 alin.(2): *"Dispozițiile prezentei legi nu se aplică Băncii Naționale a României, Comisiei Naționale a Valorilor Mobiliare, Comisiei de Supraveghere a Asigurărilor și Comisiei de Supraveghere a Sistemului de Pensii Private."*

- Art.3 lit.c): *Sistemul de salarizare reglementat prin prezenta lege are la bază următoarele principii: [...]*

c) *luarea în considerare a sporurilor, a adaosurilor salariale, a majorărilor, a indemnizațiilor cu caracter general sau special, precum și a altor drepturi de natură salarială recunoscute sau stabilite, până la data intrării în vigoare a prezentei legi, prin hotărâri judecătorești, prin acte de negociere colectivă, precum și prin alte modalități, acestea regăsindu-se la un nivel acceptat potrivit principiilor prezentei legi în salariul brut sau, după caz, în salariul de bază, în solda funcției de bază sau în indemnizația lunară de încadrare;"*

- Art.7 alin.(1): *"Aplicarea prevederilor prezentei legi se realizează etapizat în perioada 2010-2015, prin modificarea succesivă, după caz, a salariilor de bază, a soldelor funcțiilor de bază pentru personalul militar și a indemnizațiilor lunare de încadrare, prevăzute în anexele la prezenta lege, stabilite anual prin legi speciale."*

- Art.17 alin.(1): "Personalului care s-a aflat în concediu plătit pentru creșterea și îngrijirea copilului în vârstă de până la 2 ani, respectiv 7 ani, în cazul copilului cu handicap, precum și personalului ale cărui raporturi de muncă sau raporturi de serviciu au fost suspendate din alte cauze, potrivit legii, i se acordă la reluarea activității, salariul de bază aferent gradului sau treptei profesionale în care a fost încadrat anterior suspendării.";

- Art.21: "Pentru activitatea desfășurată de nevăzătorii cu handicap accentuat, în cadrul programului normal de lucru, se acordă un spor de 15% din salariul de bază.";

- Art.23 alin.(1): "(1) Suma sporurilor acordate cumulativ pe total buget pentru fiecare ordonator principal de credite nu poate depăși 30% din suma salariilor de bază, a soldelor funcțiilor de bază sau a indemnizațiilor lunare de încadrare, după caz.

(2) Suma sporurilor și indemnizațiilor individuale nu va depăși 30% din salariul de bază, solda funcției de bază sau indemnizația lunară de încadrare.

(3) Guvernul poate aproba depășiri ale limitei prevăzute la alin.(2) pentru anumite categorii de personal și pentru condiții temporare de muncă care fac necesară acordarea unei plăți suplimentare, cu respectarea limitei prevăzute la alin.(1).";

- Art.26 alin.(2): "Posturile vacante și temporar vacante din unitățile sanitare publice, din unitățile de asistență socială și medico-socială, de cultură și învățământ, care nu au putut fi ocupate prin concurs, pot fi ocupate prin cumul și de către persoane din aceeași unitate.";

- Art.30 alin.(6) și (7): "(6) Pentru persoanele ale căror sporuri cu caracter permanent acordate în luna decembrie 2009 nu se mai regăsesc în anexele la prezenta lege și nu au fost incluse în salariile de bază, în soldele funcțiilor de bază sau, după caz, în indemnizațiile lunare de încadrare, sumele corespunzătoare acestor sporuri vor fi avute în vedere în legile anuale de salarizare până la acoperirea integrală a acestora.

(7) Prevederile art.19 alin.(2), art.20 și 24 nu se aplică în anul 2010.";

- Art.34 alin.(4): "Împotriva măsurilor dispuse potrivit prevederilor alin.(1), persoana nemulțumită se poate adresa instanței de contencios administrativ sau, după caz, instanței judecătorești competente potrivit legii, în termen de 30 de zile de la data comunicării soluționării contestației.";

- Art.41 alin.(2) lit.e): "(2) Principiile proiectului de lege prevăzut la alin.(1) vor fi: [...]

e) Eliminarea cumulului de funcții."

Dispozițiile constituționale pretins încălcate sunt art.1 alin.(4) și (5) privind principiul separației și echilibrului puterilor în stat și obligativitatea respectării Constituției, a supremației sale și a legilor, art.16 alin.(1) privind egalitatea în drepturi, art.41 alin.(1), (2) și (5) privind dreptul la muncă, art.44 privind dreptul de proprietate privată, art.47 privind nivelul de trai, art.49 alin.(2) privind protecția copiilor și a tinerilor, art.50 privind protecția persoanelor cu handicap, art.52 privind dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, art.53 privind restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți, art.61 alin.(1) privind rolul și structura Parlamentului, art.114 privind angajarea răspunderii Guvernului, art.126 alin.(6) privind controlul judecătoresc al actelor administrative și art.141 privind Consiliul Economic și Social.

Examinând obiecția de neconstituționalitate, Curtea reține următoarele:

I. Criticile de neconstituționalitate extrinsecă, prin raportare la art.114 din Constituție, sunt neîntemeiate. Astfel, Guvernul poate recurge la angajarea răspunderii sale, indiferent de faza în care se află procedura legislativă. Rolul unei asemenea proceduri este de a coagula o majoritate parlamentară, dar și de a surmonta actele obstrucționiste ale opoziției în cursul dezbaterilor legislative. Adoptarea acestei legi prin procedura prevăzută de art.114 din Constituție a fost necesară pentru a răspunde într-un timp cât mai scurt la cerințele Fondului Monetar Internațional. Prin prisma acestor considerente, Curtea reține că Guvernul a recurs la această procedură în extremis, întrucât structura politică a Parlamentului nu permitea adoptarea proiectului de lege în procedură uzuală sau de urgență.

În ceea ce privește invocarea art.141 din Constituție, și anume nesolicitarea avizului consultativ al Consiliului Economic și Social, Curtea reține că Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale - Direcția dialog social, prin Adresa nr.551 din 11 septembrie 2009, a înaintat Consiliului Economic și Social "spre dezbateri proiectul Legii-cadru privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice". La data de 14 septembrie 2009, Consiliul Economic și Social emite un aviz favorabil cu privire la proiectul de lege menționat, pe care îl comunică Guvernului prin Adresa nr.1.869 din 14 septembrie 2009.

Prin urmare, pe baza datelor deținute nu se poate primi critica potrivit căreia Guvernul nu ar fi solicitat avizul Consiliului pe acest proiect de lege; în aceste condiții, Curtea constată că Guvernul a respectat exigențele art.1 alin.(5) și art.141 din Constituție.

II. Referitor la criticile de neconstituționalitate intrinsecă, Curtea reține următoarele:

1. Potrivit normelor de tehnică legislativă [art.39 alin.(1) din Legea nr.24/2000], titlul actului normativ cuprinde denumirea generică a actului, precum și obiectul reglementării exprimat sintetic. În cauza de față se reține că titlul vizează salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, obiect exprimat și de art.1 alin.(1) din lege. Prin urmare, personalul tuturor autorităților, instituțiilor, societăților comerciale publice trebuie să fie salarizat potrivit acestei legi. Eventualele derogări trebuie să fie justificate în mod temeinic, obiectiv și rațional, pentru a nu se crea discriminări de natură a leza prevederile constituționale ale art.16.

Cu privire la categoriile de personal exceptate, se rețin următoarele:

- Potrivit art.1 alin.(2) din Legea nr.312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României, aceasta **"este o instituție publică independentă, cu sediul central în municipiul București și poate avea sucursale și agenții atât în municipiul București, cât și în alte localități din țară"**.

- Potrivit art.1 alin.(1) din anexa la Ordonanța de urgență a Guvernului nr.25/2002 privind aprobarea Statutului Comisiei Naționale a Valorilor Mobiliare, Comisia Națională a Valorilor Mobiliare este **"o autoritate administrativă autonomă cu personalitate juridică"**, iar potrivit art.15 alin.(1) din aceeași anexă, personalul său este angajat potrivit Codului muncii (personal contractual).

- Comisia de Supraveghere a Asigurărilor este o **"autoritate administrativă autonomă de specialitate, autofinanțată, cu personalitate juridică și cu sediul în municipiul București"** [art.4 alin.(2) din Legea nr.32/2000 privind activitatea de asigurare și supravegherea asigurărilor].

- Comisia de Supraveghere a Sistemului de Pensii Private este **"autoritatea administrativă autonomă, cu personalitate juridică, aflată sub controlul Parlamentului României"** [art.1 alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.50/2005 privind înființarea, organizarea și funcționarea Comisiei de Supraveghere a Sistemului de Pensii Private], iar salarizarea directorului general și a personalului de specialitate al Comisiei este similară cu salarizarea pentru personalul din Comisia Națională a Valorilor Mobiliare și din Comisia de Supraveghere a Asigurărilor și se stabilește prin hotărâre a Consiliului Comisiei.

Astfel, Curtea constată că toate aceste autorități sau instituții au un caracter public, plata salariilor personalului angajat având același regim juridic ca al celorlalți salariați din domeniul public, indiferent că unele autorități sau instituții publice se autofinanțează sau nu. Prevăzându-se aceste excepții, salarizarea personalului plătit din fonduri publice nu mai este unitară, așa cum prevede titlul legii, iar salariile sau indemnizațiile persoanelor care sunt angajate la cele 4 autorități **sunt negociate**. Pe de altă parte însă, Curtea constată că este dreptul suveran al legiuitorului de a prevedea asemenea excepții și de a acorda unor categorii de personal un regim salarial mai favorabil, ținând cont de domeniul de activitate în care acestea își desfășoară activitatea.

2. Critica de neconstituționalitate ce privește art.7 alin.(1) din lege este neîntemeiată, etapizarea prevăzută de acest text având drept scop ca în intervalul 2010-2015 niciun angajat să nu cunoască, prin trecerea la noul sistem de salarizare, vreo diminuare a salariului brut de care beneficiază potrivit reglementărilor în vigoare. Curtea reține că noțiunea de salariu brut include, potrivit art.155 din Codul muncii, atât salariile de bază, soldele pentru personalul militar și indemnizațiile lunare de încadrare, după caz, cât și sporurile sau alte adaosuri aflate deja în plată. Desigur, finalitatea este ca după perioada de implementare a legii, în 2015, toți salariații bugetari să fie salariați potrivit prevederilor acesteia. Faptul că unii vor cunoaște creșteri salariale, iar alții stagnări din punctul de vedere al salariului brut încasat nu înseamnă că există o discriminare, ci faptul că se încearcă crearea unui sistem unitar de salarizare, prin eliminarea discrepanțelor mari existente în sistemul public de salarizare.

3. Cu privire la critica de neconstituționalitate a dispozițiilor art.26 alin.(2) și ale art.41 alin.(2) lit.e) din lege, Curtea constată că acestea, de principiu, sunt constituționale, legiuitorul având dreptul de a interzice cumulul de funcții în sistemul bugetar cu titlu de principiu și de a permite cumulul acolo unde situația, în mod obiectiv și rațional, o cere. Cu toate acestea, legiuitorul ordinar nu poate să limiteze cumulul de funcții în acele situații în care chiar textul Constituției prevede o atare posibilitate. Într-o asemenea situație se află, spre exemplu, Avocatul Poporului, judecătorii, procurorii, consilierii de conturi sau judecătorii Curții Constituționale.

În consecință, Curtea Constituțională va reține că prevederile art.41 alin.(2) lit.e) din legea criticată sunt constituționale numai în măsura în care nu se referă la cazurile în care Legea fundamentală admite în mod expres cumulul de funcții.

4. Textul art.17 alin.(1) din lege este constituțional din moment ce prevede reîntoarcerea pe aceeași poziție a persoanei care a fost în concediu plătit pentru creșterea și îngrijirea copilului. Este de neconceput ca prin efectul concediului pentru creșterea și îngrijirea copilului persoana în cauză să avanseze în grad, întrucât s-ar produce, în plan profesional, o discriminare între aceasta și celelalte persoane care au desfășurat în mod efectiv o activitate. Însă legiuitorul poate prevedea ca perioada concediului plătit pentru creșterea și îngrijirea copilului să constituie vechime în muncă pentru stabilirea pensiei, aceasta fiind o măsură de protecție și de favoare acordată persoanelor care se află într-o atare ipoteză a normei juridice.

Susținerea autorilor excepției în sensul că asimilarea perioadei concediului în cauză cu vechimea în muncă reprezintă și o măsură de protecție a copiilor este neîntemeiată, întrucât nu privește statutul juridic al copilului.

5. Art.50 din Constituție consacră protecția persoanelor cu handicap; aceste persoane se bucură de o protecție specială, astfel încât statul, în raport cu acestea, trebuie să promoveze o politică de egalizare a șanselor prin care să se suplinească handicapul de care suferă persoanele în cauză. Astfel, și la nivelul salarizării acestora, statul trebuie să țină cont de această exigență constituțională și să promoveze măsuri concrete de protecție, ocrotire și integrare socioprofesională a acestor persoane în viața comunității. În acest sens, se reține că, potrivit textelor de lege criticate, nevăzătorii cu handicap accentuat beneficiază de sporuri de maximum 30% din valoarea salariului de bază, fără a se preciza dacă în cadrul acestui procent este cuprins și sporul de 15% pe care îl dețin pentru calitatea lor de persoane cu handicap. Pentru a nu se ajunge la încălcarea textului constituțional al art.50, este evident că acest spor de 15% se adaugă la cel de 30% prevăzut pentru toate categoriile de angajați plătiți din fonduri publice.

6. Conferirea Guvernului a dreptului de a acorda, în cazul sporurilor, depășiri ale limitei de 30% din valoarea salariului de bază este constituțională, întrucât din textul Constituției nu rezultă vreo limitare a competenței de legiferare a Parlamentului în acest sens.

Curtea reține că, potrivit textului legal criticat, este dreptul Guvernului de a acorda suplimentări de sporuri pentru categorii de personal pe care numai Guvernul le va desemna; de asemenea, numai Guvernul este cel care va stabili cuantumul depășirii limitei individuale de 30% și numai Guvernul este cel ce va aprecia "condițiile temporare de muncă". Prin urmare, această prevedere legală lasă deschisă posibilitatea Guvernului de a completa salarizarea unor categorii de persoane pe care numai Guvernul o va stabili în condițiile legii. Totuși, Curtea constată că este vorba de o împuternicire delegată acordată Guvernului chiar în temeiul legii, astfel încât acesta va avea competența legală de a aproba depășiri ale limitei sporurilor de 30% din salariul de bază.

7. Cu privire la posibila excludere de la plată a orelor suplimentare pentru anul 2010, Curtea urmează să rețină că pentru întreg personalul bugetar devin aplicabile prevederile *titlului III - Timpul de muncă și timpul de odihnă* din Codul muncii. Prin urmare, orelor suplimentare trebuie să fie plătite în cursul anului 2010. Curtea reține că atât timp cât este în vigoare, Codul muncii trebuie respectat și în mediul public, nu doar în cel privat, eventuale derogări în această materie neputându-se face, indiferent dacă partea interesată aparține domeniului public sau privat.

8. Prevederea în sarcina instanțelor de contencios administrativ a competenței de a soluționa contestațiile îndreptate împotriva actelor prin care sunt stabilite salariile de bază, sporurile, premiile și celelalte drepturi nu este o problemă de constituționalitate, ci o chestiune de opțiune legislativă, întrucât, în temeiul art.126 alin.(2) din Constituție, competența exclusivă de a legifera în materia procedurii de judecată aparține legiuitorului originar sau delegat.

Cu referire la critica potrivit căreia întreaga lege contravine art.47 din Constituție, Curtea urmează a o respinge, întrucât este mai degrabă o afirmație subiectivă decât o veritabilă critică de neconstituționalitate.

În fine, Curtea constată că, în acord cu jurisprudența sa, spre exemplu Decizia Plenului Curții Constituționale nr.1/1995 privind obligativitatea deciziilor sale pronunțate în cadrul controlului de constituționalitate, puterea de lucru judecat ce însoțește actele jurisdicționale, deci și deciziile Curții Constituționale, se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta. Astfel, Curtea reține că atât considerentele, cât și dispozitivul deciziilor sale sunt general obligatorii și se impun cu aceeași forță tuturor subiectelor de drept. În consecință, atât Parlamentul, cât și Guvernul, respectiv autoritățile și

instituțiile publice urmează, în aplicarea legii criticate, să respecte cele stabilite de Curtea Constituțională în considerentele și dispozitivul prezentei decizii.

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 majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Constată că Legea-cadru privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice este constituțională în măsura în care prevederile art.41 alin.(2) lit.e) din lege, criticate prin obiecția de neconstituționalitate, nu se referă la cazurile în care Legea fundamentală admite în mod expres cumulul de funcții.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Dezbaterea a avut loc la data de 4 noiembrie 2009 și la aceasta au participat: Ioan Vida, președinte, Nicolae Cochinescu, Aspazia Cojocar, Acsinte Gaspar, Petre Lăzăroiu, Puskás Valentin Zoltán, Tudorel Toader și Augustin Zegrean, judecători.

OPINIE SEPARATĂ

În dezacord cu opinia majoritară, apreciem că o parte din criticile de neconstituționalitate formulate de cei 62 de deputați și 27 de senatori sunt justificate și, după opinia noastră, trebuiau admise.

I. În ceea ce privește criticile de neconstituționalitate extrinsecă, considerăm că Legea-cadru privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice a fost adoptată cu încălcarea prevederilor art.114 din Constituție, motiv pentru care sesizarea de neconstituționalitate trebuia să fie admisă, iar legea declarată ca fiind neconstituțională.

Reglementând angajarea răspunderii Guvernului, prevederile art.114 consacră, de fiecare dată, singularul. Astfel, Guvernul își poate angaja **răspunderea** în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în **ședință comună**, asupra **unui program**, a **unei declarații** de politică generală sau a **unui proiect de lege**. De la un guvern la altul, s-a constatat extinderea sferei de reglementare prin procedura angajării răspunderii, trecându-se de la un proiect de lege la o lege complexă, după care la un pachet de legi, procedură validată ulterior prin jurisprudența constituțională.

Apreciem însă ca fiind neconstituțională practica angajării repetate a răspunderii Guvernului, în aceeași sesiune parlamentară și, cu atât mai mult, în aceeași zi, având drept consecință diminuarea rolului Parlamentului, unica autoritate legiuitoare. Chiar dacă textul constituțional nu prevede în mod expres, considerăm că, în baza prevederilor art.114 din Constituție, Guvernul își poate angaja răspunderea o singură dată pe parcursul unei sesiuni parlamentare. Astfel, din moment ce deputații și senatorii care au semnat o moțiune de cenzură respinsă nu mai pot iniția, în aceeași sesiune, o nouă moțiune de cenzură [art.113 alin.(4) din Constituție], în deplin acord cu exigențele izvorâte din principiul echilibrului puterilor în stat, precum și controlul reciproc al acestora, nici Guvernul nu poate uza de procedura angajării răspunderii, ceea ce mai poartă și denumirea de *moțiune provocată*, decât o singură dată în aceeași sesiune. Interpretarea este în acord și cu exemplul din Franța, unde după ce executivul a uzat de această procedură de 39 de ori, în cea de-a IX-a legislatură, Consiliul Constituțional francez, în Decizia nr.89-269 din 22 ianuarie 1990, arată că această procedură "privează *de facto* Adunarea Națională de una din funcțiile sale esențiale", iar în urma revizuirii constituționale din 23 iulie 2008 legiuitorul constituent francez a precizat *in terminis* că Guvernul poate să își asume răspunderea pe legea bugetului de stat și cea a bugetului de asigurări sociale și că **"Guvernul poate să își asume într-o sesiune o singură dată răspunderea pe un alt proiect de lege"**. Legea de revizuire a Constituției din Franța a intrat în vigoare la data de 1 martie 2009.

II. Referitor la ansamblul legii, remarcăm că legea nu întrunește cerințele de precizie, claritate, accesibilitate și previzibilitate.

1. Atât jurisprudența Curții Constituționale, cât și cea a Curții Europene a Drepturilor Omului au subliniat faptul că legile trebuie să întrunească anumite calități pentru ca, în

procesul de interpretare și aplicare a reglementărilor conținute, să nu se ajungă la încălcarea flagrantă a drepturilor și libertăților fundamentale garantate prin Constituție și Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. În acest sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit că legea trebuie să corespundă unor cerințe de accesibilitate și previzibilitate.

Cu referire la criteriul de previzibilitate, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în Cauza *Rotaru împotriva României, 2000*, a statuat că "o normă este previzibilă numai atunci când este redactată cu suficientă precizie, în așa fel încât să permită oricărei persoane - care, la nevoie, poate apela la consultanță de specialitate - să își corecteze conduita", iar în cazul *Sunday Times contra Regatului Unit, 1979*, a decis că "[...] cetățeanul trebuie să dispună de informații suficiente asupra normelor juridice aplicabile într-un caz dat și să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat. Pe scurt, legea trebuie să fie, în același timp, accesibilă și previzibilă". În Cauza *Wingrove contra Marii Britanii, 1996*, Curtea de la Strasbourg a decis că legea internă trebuie să fie formulată cu o precizie suficientă pentru a permite persoanelor interesate - care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist - să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat (a se vedea, în acest sens, și Cauza *Grigoriades împotriva Greciei, 1997*). Prin urmare, se reține că nici Curtea Europeană a Drepturilor Omului nu cere adoptarea unor norme juridice care să determine o previzibilitate absolută.

Curtea Constituțională a preluat în jurisprudența sa aceste considerente de principiu enunțate de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului (cu titlu exemplificativ, menționăm Decizia nr.189/2005, Decizia nr.552/2008 sau Decizia nr.489/2009).

Raportat la cele enunțate mai sus, se constată că **domeniul reglementat** prin legea criticată privește în mod direct salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, ceea ce plasează legea pe o poziție de maximă importanță; prin urmare, **numărul destinatarilor** direcți și indirecti ai acestei legi este foarte mare, iar **calitatea** acestora este diversă (de la muncitor necalificat până la Președintele republicii).

Aceste două calități ale legii trebuie să determine autoritățile publice implicate în procesul de legiferare să fie foarte atente în alegerea și stabilirea conținutului concret al legii pentru ca în procesul de aplicare a ei să nu se ajungă la situații în care puterea publică (statul-angajator) să aibă o marjă largă, chiar arbitrară, de apreciere în interpretarea legii. Mai mult, se reține că stilul unui act normativ trebuie să fie clar și precis, iar tehnica de redactare să nu lase loc **niciunui dubiu și niciunui echivoc**.

Prin prisma celor mai sus enunțate, considerăm că textele legale criticate încalcă cerința de previzibilitate și accesibilitate.

2. Este de remarcat că deși titlul actului cuprinde denumirea generică de "Lege-cadru privind salarizarea **unitară** a personalului plătit din fonduri publice", acest caracter unitar este încălcat prin excepțiile prevăzute la art.2 alin.(2), aceste prevederi fiind în contradicție cu principiul **caracterului unitar** enunțat la art.3 lit.a).

Având în vedere că aceste excepții se referă la persoanele care au aceeași situație juridică, fiind salarizate din fonduri publice, ca și cei cărora li se aplică dispozițiile legii, creează o discriminare între cele două categorii de salariați, încălcând astfel prevederile art.16 alin.(1) din Constituție.

3. Art.3 lit.b) din lege consacră principiul **supremației legii**, în sensul că drepturile de natură salarială se stabilesc numai prin norme juridice de forță legii.

Acest principiu este încălcat prin prevederile art.23 alin.(3), care conferă Guvernului dreptul de a acorda sporuri cu depășirea limitei de 30% din valoarea salariului de bază pentru anumite categorii de personal și pentru condiții temporare de muncă.

Astfel, se instituie dreptul discreționar al Guvernului de a acorda suplimentări de sporuri pentru categorii de personal pe care numai Guvernul le va desemna și pentru condiții temporare de muncă pe care numai Guvernul le va aprecia.

Această prevedere lasă deschisă posibilitatea Guvernului de a modifica/completa salarizarea unor categorii de personal.

O asemenea reglementare împiedică persoanele vizate să prevadă, într-un grad rezonabil, consecințele aplicării legii.

4. Potrivit art.21, nevăzătorii cu handicap accentuat, pentru activitatea desfășurată în cadrul programului de lucru, beneficiază de un spor de 15% din **salariul de bază**. Textul pare a fi o măsură de protecție a acestor persoane, în deplin acord cu prevederile art.50 din Constituție, dar lipsa de claritate și precizie a legii face ca această discriminare pozitivă să

devină inaplicabilă prin raportare la prevederile art.23 alin.(2), care limitează suma sporurilor și indemnizațiilor individuale la 30% din **salariul de bază**.

În aceste condiții, un salariat nevăzător cu handicap accentuat fie nu poate beneficia de toate sporurile acordate la locul de muncă, dacă acestea însumează 30% din salariul de bază, fie nu poate beneficia de sporul special de 15%, ceea ce conduce iarăși la discriminare.

5. În ceea ce privește prevederile art.41 alin.(2) lit.e) privind limitarea cumulului de funcții, considerăm că este o îngrădire a dreptului la muncă, încălcându-se prevederile art.41 alin.(1) din Constituție.

În acest sens s-a pronunțat și Curtea Constituțională prin Decizia nr.114/1994, statuând că "dreptul la muncă al unei persoane nu poate forma obiectul vreunei îngrădiri sau limitări, fiecare persoană fiind liberă să muncească în măsura posibilităților sale fizice și intelectuale pe care doar singură le poate aprecia".

Mai mult, chiar prevederile art.26 din lege permit în cazuri excepționale cumulul de funcții în anumite unități publice și de către persoane din aceeași unitate.

Aceste prevederi creează discriminare între aceleași categorii de persoane, cei salariați din fonduri publice, și în același timp afectează claritatea și previzibilitatea legii, nefiind precizate care sunt cazurile excepționale și cine poate stabili aceste cazuri.

Considerăm că prin prisma acestor critici Legea privind salarizarea unitară a persoanelor plătite din fonduri publice este neconstituțională.

Judecător,
prof.univ.dr.**Aspazia Cojocar**

Judecător,
prof.univ.dr.**Tudorel Toader**

Judecător,
Puskás Valentin Zoltán