



# MONITORUL OFICIAL

## AL

# ROMÂNIEI

Anul 177 (XXI) — Nr. 796

PARTEA I  
LEGI, DECRETE, HOTĂRĂRI ȘI ALTE ACTE

Luni, 23 noiembrie 2009

### SUMAR

	<u>Pagina</u>
DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE	
Decizia nr. 1.414 din 4 noiembrie 2009 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional.....	2–8
★	
Opinie separată .....	8–9
Decizia nr. 1.415 din 4 noiembrie 2009 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii-cadru privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice .....	9–14
★	
Opinie separată .....	14–15

# DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE

## CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

### DECIZIA Nr. 1.414

din 4 noiembrie 2009

#### **referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional**

Cu Adresa nr. 51/5.881 din 23 septembrie 2009, secretarul general al Camerei Deputaților a transmis Curții Constituționale sesizarea referitoare la neconstituționalitatea Legii privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional, formulată de un număr de 101 parlamentari, 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, Ion Cristian Burlacu, Mihăiță Calimente, Mircea Vasile Cazan, Daniel Chițoiu, Tudor Alexandru Chiuariu, Cristian Horia, Ciprian Minodor Dobre, Victor Paul Dobre, Aurel Mihai Donțu, Gheorghe Dragomir, George Ionuț Dumitrică, Relu Fenechiu, Gheorghe Gabor, GrațIELA Leocadia Gavrilescu, Dominic Andrei Gereă, 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, Ionel Palăr, Viorel Palașcă, Dan Păsăat, Cornel Pieptea, Gabriel Plăiașu, Cristina Ancuța Pocora, Virgil Pop, Marius Octavian Popa, Călin Constantin Anton Popescu Tăriceanu, Neculai Rebenciuc, Adriana Ana Săftoiu, Nini Săpunaru, George Adrian Scutaru, Ionuț Marian Stroe, Gigel-Sorinel Știrbu, Ion Tăbugan, Gheorghe Mirel Taloș, Ioan Timiș, Dina Adriana Tușa, Claudiu Țaga, Radu Bogdan Țîmpău, Ioan Țintean, Florin Țurcanu, Horea Dorin Uioreanu, Ana Lucia Varga, Mihai Alexandru Voicu, Dumitru Chiriță, Crin George Laurențiu Antonescu, Gabriel Berca, Cristinel Marian Bîgiu, Minerva Boitan, Sever Constantin Cibu, Cristian David, Mircea Diaconu, Emilian Valentin Frâncu, Ioan Ghișe, Puiu Hașotti, Paul Ichim, Raymond Luca, Cezar Mircea Măgureanu, Ovidius Mărcuțianu, Teodor Viorel Meleşcanu, Vasile Mustătea, Vasile Nedelcu, Marius Petre Nicoară, Romeo Nicoară, Mario Ovidiu Oprea, Liviu Titus Pașca, Cornel Popa, Tiberiu Aurelian Prodan, Nicolae Robu, Dan Radu Rușanu, Cristian George Țopescu, Varujan Vosganian, Derzsi Ákos, Kötö Josif, Farkas Anna-Lili, Lakatos Petru, Varga Attila, Máté András-Levente, Farago Petru, Pető Csilla-Mária, Pálfi Mózes Zoltán, Cseke Attila-Zoltan și Márton Árpád-Francisc.

Sesizarea a fost formulată în temeiul art. 146 lit. a) din Constituție și al art. 11 lit. a) raportat la art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr. J 5.283 din 23 septembrie 2009 și constituie obiectul Dosarului nr. 7.271A/2009.

În motivarea obiecției de neconstituționalitate se arată că „adoptarea acestui act normativ reprezintă o încălcare gravă a art. 117 alin. (2), art. 41 alin. (1) și (5), a art. 16 alin. (1), a art. 44 din Constituția României”, argumentele fiind grupate după cum urmează:

1. Legea criticată contravine art. 117 alin. (2) din Constituție, în ceea ce privește procedura de înființare a organelor de specialitate în subordinea Guvernului sau a ministerelor. Se arată în acest sens că legea reglementează înființarea unor noi organe de specialitate ale administrației publice centrale — nominalizate în anexele nr. 1 și 2 —, fiind instituită în sarcina Guvernului obligația de a promova actele normative necesare în termen de 7 zile de la data intrării în vigoare a legii, ceea ce lipsește de efecte dispozițiile constituționale care condiționează înființarea unor noi organe de specialitate ale administrației publice centrale de existența unui aviz al Curții de Conturi, ca garanție tehnică în luarea deciziilor politice. Astfel, prin instituirea termenului de 7 zile, analiza Curții de Conturi „este a priori inferioară acestui termen”, iar prin instituirea unei obligații de rezultat în sarcina Guvernului, cu stabilirea fără echivoc a organelor de specialitate care vor lua ființă, se exclude „a priori ipoteza unui aviz negativ din partea Curții de Conturi”. Emiterea unui astfel de aviz „ar plasa Guvernul în ipoteza încălcării unui act al Parlamentului, situație cel puțin anormală, dacă nu vădit neconstituțională și, în consecință, ilegală”. Lipsirea de efecte a dispozițiilor constituționale privitoare la existența acestui aviz prealabil „este o procedură care încalcă în mod vădit litera și spiritul art. 117 din Constituție”.

Sunt invocate în acest sens și considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 16/2007 referitoare la constituționalitatea Legii privind înființarea Autorității Naționale pentru Turism, în subordinea Guvernului României, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 66 din 29 ianuarie 2007, arătându-se că, potrivit interpretării Curții, competențele celor două autorități — Guvernul și Parlamentul — sunt delimitate fără echivoc de legiuitorul constituant. Autoritățile administrative autonome pot fi înființate doar de Parlament, prin lege organică, în timp ce înființarea organelor de specialitate din subordinea Guvernului sau a ministerelor este de competența exclusivă a Guvernului, sub condiția existenței unei baze legale și a avizului Curții de Conturi. Baza legală este dată de Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, iar în ceea ce privește avizul Curții de Conturi, potrivit interpretării unanime a doctrinei, acesta are caracter conform, ceea ce presupune obligativitatea atât în a-l obține, cât și în a-i respecta conținutul. Așa fiind, înființarea de organe de specialitate ale administrației publice centrale, fără a se fi solicitat acest aviz, încalcă prevederile art. 117 din Constituție.

Solicitarea avizului menționat, anterior emiterii hotărârilor Guvernului de înființare a noilor persoane juridice, dar ulterior reglementării instituite prin legea atacată, este irelevantă, întrucât decizia înființării acestor organe a fost deja luată, Guvernul având obligația punerii în aplicare a legii.

2. Dispozițiile art. 17—22 din lege, care stabilesc regimul cumulului pensiilor cu veniturile salariale, încalcă prevederile art. 41 alin. (1), ale art. 16 alin. (1) și ale art. 44 din Constituție. Astfel, art. 17 din lege limitează dreptul la muncă, „condiționând continuarea raporturilor de muncă sau impunând încetarea forțată a raporturilor de muncă, pornind de la un criteriu profund discriminatoriu: nivelul pensiei nete aflate în plată”. Se arată că „nu poți stabili ca o persoană care a contribuit mai mult la fondul de pensii, fiindcă (cel puțin prezumat) a muncit mai mult, să fie privată, pe acest motiv, de plata pensiei pentru o anumită perioadă de timp”. Mai mult, diminuarea veniturilor pentru persoanele care sunt deja în această situație încalcă dreptul la proprietate privată al acestor persoane, în ceea ce privește suspendarea plății pensiei pe durata exercitării activității (Cauza *Buchen contra Cehiei*, 2002).

3. Dispozițiile art. 6 din cap. II al legii — „*Măsuri de reorganizare a unor autorități și instituții publice*” încalcă prevederile art. 16 alin. (1) din Constituție, deoarece criteriile de concediere minimale prevăzute de acestea [de exemplu, cel prevăzut la art. 6 alin. (6) lit. e) din lege] „reprezintă discriminări pe bază de venituri, respectiv de vârstă, între salariații aflați, din punctul de vedere al raporturilor de muncă, în aceeași situație juridică”.

4. Dispozițiile art. 10 din cap. III al legii — „*Măsuri de reducere a cheltuielilor de personal în sistemul bugetar*” încalcă prevederile art. 41 alin. (1) și (5) din Constituție, referitoare la dreptul la muncă și la convențiile colective de muncă. Astfel, acest text de lege prevede obligația conducătorilor autorităților și instituțiilor publice de a diminua cheltuielile de personal cu 15,5% lunar, în perioada octombrie—decembrie 2009, prin aplicarea mai multor măsuri, dintre care prima vizează acordarea personalului de „zile libere fără plată pentru o perioadă de până la 10 zile lucrătoare”. Această prevedere contravine principiului libertății absolute a dreptului la muncă și încalcă obligativitatea convențiilor colective în vigoare.

În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a prezenta punctele lor de vedere.

**Președintele Senatului**, cu Adresa nr. I 771 din 13 octombrie 2009, a transmis Curții Constituționale punctul său de vedere, prin care arată că obiecția de neconstituționalitate este întemeiată. Argumentele aduse în sprijinul acestei opinii sunt următoarele:

Legea criticată lipsește de efecte dispozițiile art. 117 alin. (2) și (3) din Constituție, deoarece instituie un termen de 7 zile în care se supun aprobării actele normative privind înființarea unor organe de specialitate în subordinea Guvernului și, de asemenea, instituie o obligație de rezultat în sarcina Guvernului, stabilind fără echivoc organele de specialitate care vor lua astfel ființă, ceea ce exclude *a priori* ipoteza unui aviz negativ din partea Curții de Conturi.

Prevederile art. 10 din lege încalcă dispozițiile art. 41 alin. (1) și (5) din Constituție, referitoare la dreptul la muncă și la caracterul obligatoriu al convențiilor colective, în sensul că obligă angajații la o conduită în afara prevederilor legale.

În ceea ce privește dispozițiile art. 17—22 din lege, se arată că încalcă prevederile art. 16 alin. (1), art. 41 alin. (1) și art. 44 din Constituție, deoarece condiționează continuarea raporturilor de muncă sau impun încetarea forțată a acestora, pornind de la un criteriu profund discriminatoriu — nivelul pensiei nete aflate în plată. Stabilirea unui asemenea criteriu contravine principiului egalității în drepturi a cetățenilor fără discriminări, întrucât nu se poate stabili ca o persoană care a contribuit mai mult la fondul de pensii să fie privată, pe acest motiv, de plata pensiei pentru o anumită perioadă de timp. În plus, diminuarea veniturilor pentru persoanele care sunt deja în această situație încalcă dreptul la proprietate privată al acestor persoane, în ceea ce privește suspendarea plății pensiei pe durata exercitării activității, în conformitate cu art. 18 alin. (1) din lege.

**Guvernul** a transmis Curții Constituționale, cu Adresa nr. 5/6.853/E.B. din 9 octombrie 2009, punctul său de vedere prin care apreciază că sesizarea este neîntemeiată. Argumentele aduse în sprijinul acestei opinii sunt următoarele:

Cu privire la critica de neconstituționalitate a procedurii de înființare a anumitor organe de specialitate, Guvernul arată că legea ce face obiectul criticii de neconstituționalitate a fost edictată cu respectarea dispozițiilor art. 117 alin. (2) din Legea fundamentală. Art. 5 din lege prevede că înființarea, organizarea și funcționarea entităților rezultate din reorganizare se reglementează prin hotărâre a Guvernului. Reorganizarea efectivă și înființarea, dacă este cazul, a unui organ de specialitate în subordinea Guvernului sau a unui minister, condițiile concrete, structura instituțiilor rezultate, numărul și categoriile de posturi ale fiecărei instituții sunt stabilite prin hotărâri ale Guvernului subsecvente acestei legi.

Așadar, prin lege se decide asupra oportunității restructurării unor instituții, iar implicațiile financiare, rezultate din reglementarea aspectelor organizatorice ale înființării unei instituții, sunt soluționate prin hotărârea Guvernului subsecventă. În consecință, Guvernul trebuie să solicite, în condițiile art. 117 alin. (2) din Constituție, avizul Curții de Conturi asupra proiectului de act normativ prin care este înființată entitatea și în care sunt reglementate aspectele economico-financiare ce permit examinarea acestuia din perspectiva competențelor conferite Curții de Conturi de textul constituțional.

În ceea ce privește critica de neconstituționalitate a prevederilor art. 17—22 din lege, prin raportare la art. 41 alin. (1), art. 16 alin. (1) și art. 44 din Constituție, se consideră că este neîntemeiată, precizându-se că legea supusă criticii de neconstituționalitate nu instituie o interdicție, ci reglementează condițiile în care poate fi cumulată pensia cu salariul. În plus, măsura instituită de textele criticate are o aplicare generală, fiind incidentă atât în ceea ce privește beneficiarii dreptului la pensie aparținând atât sistemului public de pensii, cât și sistemelor neintegrate sistemului public care realizează venituri salariale sau, după caz, asimilate salariilor, potrivit legii, realizate din exercitarea unei activități pe bază de contract individual de muncă. Legea limitează posibilitatea de a cumula două categorii de venituri în baza unui criteriu obiectiv, folosit ca termen de referință și în legislațiile altor state europene (cuantumul pensiei

nete). Pentru ca acest termen de referință să nu fie variabil și să se creeze, în mod nejustificat, un regim diferențiat, este folosit ca reper unic de stabilire a pensiei nete de referință nivelul salariului mediu brut pe economie utilizat la fundamentarea bugetului asigurărilor sociale de stat, stabilit anual, prin lege. Așadar, „sistemul de plafonare a cumulului instituit de lege respectă principiul egalității de tratament, aplicându-se în mod nediferențiat persoanelor aflate în condiții similare, respectiv persoanelor ce depășesc un anumit quantum al pensiei”.

Referitor la critica de neconstituționalitate a art. 10 din lege, se apreciază că aceasta este, în principiu, inadmisibilă, întrucât autorii sesizării nu au precizat niciun motiv de ordin juridic care să o justifice, încalcând astfel dispozițiile art. 10 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, potrivit cărora orice sesizare adresată Curții Constituționale trebuie motivată, simpla invocare a unui articol din Constituție neputând fi calificată ca o motivare a criticii de neconstituționalitate. În subsidiar, se arată că dispozițiile criticate instituie obligația ordonatorilor de credite de a diminua cheltuielile de personal, prevăzându-se în acest scop o serie de măsuri alternative, tipul de măsură și modalitatea de aplicare fiind stabilite în mod concret și individualizat cu acordul salariatului, după consultarea sindicatelor sau a reprezentanților salariaților. Prevederile art. 10 din lege, deși au ca efect limitarea exercițiului dreptului la muncă, nu încalcă prevederile constituționale ale art. 41, întrucât măsurile instituite au fost reglementate cu respectarea condițiilor consacrate prevăzute de art. 53 din Legea fundamentală. Restrângerea exercițiului dreptului are ca unic scop evitarea riscului iminent al instabilității economice a țării, iar limitarea vizează exercițiul dreptului, nu substanța acestuia. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, stabilitatea economică este subsumată conceptului de siguranță națională, temei constituțional pentru limitarea unor drepturi consacrate de Legea fundamentală. Prin măsurile propuse se urmărește apărarea ordinii publice, salvagardarea funcționării instituțiilor statului fiind o condiție obligatorie pentru protejarea ordinii publice.

Cu privire la critica de neconstituționalitate a art. 6 din lege prin raportare la art. 16 alin. (1) din Constituție, se apreciază că este neîntemeiată. Criteriile enumerate la art. 6, fără a fi discriminatorii, instituie un regim de protecție suplimentară a anumitor categorii de personal, protecție ce este necesară tocmai în considerarea poziției sociale vulnerabile a acestora în raport cu ceilalți angajați.

**Președintele Camerei Deputaților** nu a transmis punctul său de vedere.

#### CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Senatului și Guvernului, raportul judecătorului-raportor, Legea privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional, adoptată de Parlament în temeiul art. 114 din Constituție, precum și dispozițiile Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, reține următoarele:

Curtea a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție, precum și celor ale

art. 1, 10, 15, 16 și 18 din Legea nr. 47/1992, să se pronunțe asupra constituționalității legii criticate.

Obiectul sesizării, astfel cum a fost formulat, îl constituie Legea privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional, pentru care Guvernul și-a angajat răspunderea în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședința comună din data de 15 septembrie 2009. Nu a fost depusă moțiune de cenzură, astfel încât, în temeiul art. 114 alin. (3) din Constituție, „*proiectul de lege prezentat, modificat sau completat, după caz, cu amendamentele acceptate de Guvern, se consideră adoptat*”.

Examinând obiecțiile de neconstituționalitate formulate, prevederile legii criticate, prin raportare la dispozițiile constituționale incidente, Curtea Constituțională constată următoarele:

1. Primul punct al sesizării privește legea în ansamblul său și, în special, art. 3 lit. d) și art. 5 din cap. II — „*Măsuri de reorganizare a unor autorități și instituții publice*”, cu raportare la pct. 2, 37 și 49 din anexa nr. 1 și pct. 1, 6 și 29 din anexa nr. 2 ale aceleiași legi, apreciate de autorii sesizării ca fiind în contradicție cu dispozițiile art. 117 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora „*Guvernul și ministerele, cu avizul Curții de Conturi, pot înființa organe de specialitate, în subordinea lor, numai dacă legea le recunoaște această competență*”, întrucât, prin procedura de angajare a răspunderii Guvernului, s-a adoptat o lege prin care se înființează astfel de organe de specialitate, fără să existe avizul Curții de Conturi.

Analizând dispozițiile art. 114 din Constituție, în temeiul cărora a fost adoptată legea criticată, se constată că acestea nu prevăd condiții exprese privitoare la proiectul de lege asupra căruia Guvernul își angajează răspunderea — nici sub aspectul domeniului de reglementare, nici al structurii, aspect reținut de altfel și de Curtea Constituțională în jurisprudența sa anterioară (Decizia nr. 298 din 29 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 372 din 28 aprilie 2006). Câtă vreme legiuitorul constituant nu a înțeles să facă distincție, rămâne la latitudinea Guvernului să contureze dimensiunile și conținutul proiectului de lege. Nicio normă constituțională nu împiedică așadar Guvernul să promoveze, pe această cale, un proiect de lege prin care să reorganizeze organele de specialitate din subordinea sa, dacă aceasta este măsura pe care o consideră vitală pentru realizarea programului său de guvernare și dacă apreciază că numai printr-un act cu forța juridică a legii își poate atinge obiectivele.

Examinarea cap. II din lege — „*Măsuri de reorganizare a unor autorități și instituții publice*”, care cuprinde textele indicate în mod expres de autorii sesizării, în lumina dispozițiilor cap. I — „*Dispoziții generale*”, oferă explicația acestei opțiuni, determinată în mod evident de un context intern și internațional care a impus o astfel de reacție din partea Guvernului: criza economică și onorarea obligațiilor rezultate dintr-o serie de acorduri internaționale.

Prin conținutul și motivația lor, măsurile reglementate de cap. II al legii nu constituie acte de înființare a unor organe de specialitate în subordinea Guvernului sau a ministerelor, așa cum fără temei se arată în sesizare, ci acte de reorganizare a unor autorități și instituții publice, în scopul reducerii cheltuielilor

bugetare și al asigurării unei conduceri generale mai eficiente a administrației publice.

Modalitățile de reorganizare sunt prevăzute de art. 3 din lege, respectiv:

„a) desființarea autorității sau instituției publice, ca urmare a comasării prin absorbție, și preluarea activității acesteia de către o altă autoritate sau instituție publică existentă;

b) desființarea autorității sau instituției publice, ca urmare a comasării prin absorbție, și preluarea activității acesteia de către un compartiment nou-înființat în cadrul altor autorități sau instituții publice;

c) desființarea autorităților sau instituțiilor publice, ca urmare a comasării prin fuziune și constituirea unei noi persoane juridice;

d) desființarea unei autorități sau instituții publice, ca urmare a divizării, și preluarea activității acesteia de către două sau mai multe entități existente sau care iau astfel ființă;

e) reducerea de posturi din cadrul autorităților sau instituțiilor publice;

f) schimbarea regimului de finanțare a unor autorități sau instituții publice, prin virarea veniturilor încasate la bugetul de stat și finanțarea cheltuielilor de la bugetul de stat.”

Astfel cum rezultă din anexele nr. 1 și 2 ale legii, aceste măsuri privesc 74 de instituții și autorități publice înființate prin lege, ordonanță de urgență a Guvernului și ordonanță a Guvernului, precum și un număr de 50 de instituții și autorități publice înființate prin hotărâre a Guvernului — aflate fie în subordinea Guvernului, fie în subordinea ministerelor. Examinând modul concret de reorganizare, prezentat punctual în anexe, se constată că în cazul a 65 de autorități din cele 124 supuse reorganizării, măsura privește reducerea de posturi.

Legea ce face obiectul sesizării reprezintă, prin urmare, o lege-cadru, menită să imprime un caracter unitar reformei instituționale inițiate de Guvern. Nu există nicio normă constituțională care să interzică Parlamentului să legifereze în acest domeniu, după cum nu există nicio normă constituțională care să prevadă obligativitatea avizului Curții de Conturi în această situație.

Dispozițiile art. 117 alin. (2) din Constituție, invocat ca temel al criticilor de neconstituționalitate, vizează etapa punerii în executare a dispozițiilor legii-cadru, prin acte proprii ale Guvernului (ministerelor), așa cum de altfel chiar legea criticată o prevede, în art. 5 alin. (1), după cum urmează: „*Înființarea, organizarea și funcționarea, atribuțiile structurilor sau, după caz, ale entităților rezultate din reorganizarea autorităților și instituțiilor publice prevăzute în anexele nr. 1 și 2, precum și alte aspecte determinate de aplicarea măsurilor de reorganizare se reglementează prin hotărâre a Guvernului*”. Faptul că a fost stabilit, în alin. (5) al aceluiași articol, un termen scurt — „7 zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi” — pentru supunerea spre aprobare Guvernului a hotărârilor privind entitățile rezultate din reorganizarea autorităților și instituțiilor publice, se înscrie între măsurile destinate a asigura celeritatea reformei instituționale, în scopul reducerii efectelor crizei economice și a îndeplinirii obligațiilor ce rezultă din acordurile internaționale arătate în art. 2 din aceeași lege. Legalitatea actelor subsecvente legii criticate nu poate face obiectul controlului exercitat de Curtea Constituțională, ci a celui

exercitat de instanțele judecătorești, potrivit competenței acestora.

În concluzie, prin legea ce face obiectul controlului de constituționalitate nu sunt eludate dispozițiile art. 117 alin. (2) din Constituție, întrucât avizul Curții de Conturi prevăzut de acest text constituie o condiție de legalitate, de rang constituțional, pentru actele proprii ale Guvernului (ministerelor) adoptate în temeiul art. 117 alin. (2) din Constituție, care nu poate fi convertită, pe cale de interpretare, într-o condiție de constituționalitate a legii-cadru în temeiul căreia urmează să fie emise actele Guvernului la care acest text constituțional face referire.

2. Cap. IV din legea supusă controlului instituie măsuri cu privire la regimul cumulului pensiilor cu veniturile salariale, în scopul reducerii cheltuielilor bugetare. Prevederile art. 17—22 din acest capitol încalcă, în opinia autorilor sesizării, prevederile art. 41 alin. (1), ale art. 16 alin. (1) și ale art. 44 din Constituție.

Examinând textele de lege criticate, precum și cap. IV al legii, în ansamblul său, Curtea constată mai întâi că acestea nu pot viza persoanele pentru care durata mandatului este stabilită expres în Constituție.

Astfel, Legea fundamentală stabilește în mod expres durata mandatului persoanelor care ocupă unele funcții publice de autoritate, iar încetarea acestui mandat ca urmare a neîndeplinirii obligației privind exprimarea opțiunii cu privire la suspendarea plății pensiei pe durata exercitării funcției, în condițiile art. 18—20 din legea criticată, este incompatibilă cu dispozițiile constituționale arătate. Ca urmare, numai în măsura în care reglementarea prevăzută în cap. IV al legii nu se referă la aceste categorii de persoane, soluția legislativă adoptată de legiuitor în privința reglementării cumulului pensiei cu veniturile salariale sau, după caz, asimilate salariilor, este în concordanță cu prevederile constituționale.

În ceea ce privește această soluție legislativă, se constată că, prin Decizia nr. 82 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 33 din 16 ianuarie 2009, pronunțându-se asupra unei soluții similare celei prevăzute de prezenta lege, Curtea a statuat că, prin instituirea unei obligații de a opta între pensie și venitul obținut din salarii, se „afectează prin limitare atât dreptul la pensie prevăzut de art. 47 alin. (2) din Constituție, cât și dreptul la muncă consacrat prin art. 41”. În temeiul art. 115 alin. (6) din Constituție, potrivit căruia ordonanțele de urgență nu pot afecta drepturile și libertățile prevăzute în Constituție, Curtea Constituțională a constatat cu acel prilej că „prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 230/2008 sunt neconstituționale, deoarece afectează drepturile fundamentale menționate [...]”, statuând, totodată, că „Guvernul nu este împiedicat să promoveze, cu respectarea dispozițiilor constituționale amintite [...], a principiilor neretroactivității legii, nediscriminării și egalității în drepturi și a celorlalte norme și principii prevăzute de Constituție, măsurile necesare cu privire la cazurile și condițiile în care pensia poate fi cumulată cu veniturile realizate din muncă”.

Potrivit art. 17 alin. (1) teza întâi din legea criticată, „*beneficiarii dreptului la pensie aparținând atât sistemului public de pensii, cât și sistemelor neintegrate sistemului public care realizează venituri salariale sau, după caz, asimilate salariilor, potrivit legii, realizate din exercitarea unei activități pe bază de contract individual de muncă, raport de serviciu sau în baza*

actului de numire potrivit legii, în cadrul autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, indiferent de modul de finanțare și subordonare, precum și în cadrul regiilor autonome, societăților naționale, companiilor naționale și societăților comerciale la care capitalul social este deținut integral sau majoritar de stat sau de o unitate administrativ-teritorială pot cumula pensia netă cu veniturile astfel realizate [...]”. Curtea constată că legea stabilește regula potrivit căreia persoanele care realizează venituri salariale sau asimilate salariilor, potrivit legii, din exercitarea unei activități în cadrul autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, indiferent de modul de finanțare și subordonare, precum și în cadrul regiilor autonome, societăților naționale, companiilor naționale și societăților comerciale la care capitalul social este deținut integral sau majoritar de stat sau de o unitate administrativ-teritorială pot cumula aceste venituri cu pensia, ai cărei beneficiari sunt în cadrul sistemului public de pensii sau sistemelor neintegrate sistemului public. Veniturile salariale sau cele asimilate acestora pot fi realizate ca urmare a exercitării unei activități pe bază de contract individual de muncă, raport de serviciu sau în baza actului de numire, potrivit legii.

Teza a doua a alin. (1) al art. 17 coroborată cu art. 18 din lege instituie excepția de la regula cumulului, stabilind că, dacă nivelul pensiei nete aflate în plată sau care urmează a fi pusă în plată depășește nivelul salariului mediu brut pe economie utilizat la fundamentarea bugetului asigurărilor sociale de stat și aprobat prin legea bugetului asigurărilor sociale de stat, persoana cumulară sau care devine cumulară are obligația de a-și exprima în scris opțiunea între suspendarea plății pensiei pe durata exercitării activității, pe de o parte, și încetarea raporturilor de muncă, de serviciu sau a actului de numire în funcție, pe de altă parte. Prin urmare, legea oferă persoanelor care au calitatea de pensionari cumularzi sau care devin pensionari cumularzi dreptul de a opta între continuarea activității în baza contractului individual de muncă, raportului de serviciu sau a actului de numire și, deci, a realiza venituri salariale sau asimilate acestora, și încetarea raporturilor de muncă, de serviciu sau a actului de numire.

Autorii criticii de neconstituționalitate consideră că prevederile art. 17 din lege sunt potrivnice art. 16 din Constituție, întrucât criteriul care stă la baza interdicției de a cumula îl reprezintă valoarea pensiei nete la care pensionarul cumulard are dreptul. Se susține că stabilirea unui asemenea criteriu contravine principiului egalității în drepturi a cetățenilor, fără privilegii și fără discriminări. Se constată, prin urmare, că ceea ce determină critica textelor legale nu este interdicția cumulului în sine în cazurile prevăzute de art. 17 alin. (1) teza a doua, ci nivelul pensiei până la care se poate cumula și peste care nu mai este permis acest cumul. Sub acest aspect, Curtea a statuat că: „Nicio dispoziție constituțională nu împiedică legiuitorul să suprimă cumulul pensiei cu salariul, cu condiția ca o asemenea măsură să se aplice în mod egal pentru toți cetățenii, iar eventualele diferențe de tratament [...] să aibă o rațiune licită.” (Decizia nr. 375 din 6 iulie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 591 din 8 iulie 2005). Mai mult, în jurisprudența constantă a Curții s-a apreciat că încălcarea principiului egalității și nediscriminării există atunci când se aplică tratament diferențiat unor cazuri egale, fără să existe o motivare obiectivă și rezonabilă, sau dacă există o

disproporție între scopul urmărit prin tratamentul inegal și mijloacele folosite.

Cu privire la stabilirea nivelului pensiei nete până la care poate opera cumulul la nivelul salariului mediu brut pe economie utilizat la fundamentarea bugetului asigurărilor sociale de stat și aprobat prin legea bugetului asigurărilor sociale de stat, Curtea constată că acesta respectă condițiile de obiectivitate (este expres prevăzut de lege, previzibil și determinabil) și rezonabilitate (nivelul salariului mediu brut pe economie constituie o opțiune justă și echilibrată) impuse de principiul nediscriminării. În ceea ce privește proporționalitatea între obiectivul urmărit prin tratamentul inegal și mijloacele folosite, se observă că, potrivit expunerii de motive care au determinat adoptarea prezentului act normativ, scopul acestuia este combaterea „crizei economice, fenomen mondial ce afectează structural economia românească”, datele de natură financiară, precum și prognozele efectuate de autoritățile abilitate în domeniu conturând „imaginea unei crize economice profunde, care poate pune în pericol stabilitatea economică a României și, prin aceasta, ordinea publică și siguranța națională”. Această situație a impus „adoptarea unor măsuri cu caracter excepțional, care, prin eficiența și promptitudinea aplicării, să conducă la reducerea efectelor sale și să creeze premisele relansării economiei naționale”. Una dintre măsurile reglementate de legiuitor o constituie restrângerea dreptului de a cumula veniturile salariale cu cele din pensie, atunci când sunt îndeplinite două condiții: angajator este o autoritate sau instituție publică centrală sau locală, indiferent de modul de finanțare și subordonare, sau o regie autonomă, societate națională, companie națională sau societate comercială la care capitalul social este deținut integral sau majoritar de stat sau de o unitate administrativ-teritorială, pe de o parte, și nivelul pensiei nete depășește nivelul salariului mediu brut pe economie, pe de altă parte. Justificarea unei astfel de limitări rezidă în degrevarea bugetului de stat, respectiv a celui al asigurărilor sociale de stat, într-o măsură care nu afectează veniturile persoanei sub pragul salariului mediu brut pe economie. Prin urmare, măsura adoptată este proporțională cu situația care a determinat-o, fiind rezultatul unui echilibru între scopul declarat al legii și mijloacele folosite în realizarea lui, și este aplicată în mod nediscriminatoriu tuturor persoanelor aflate în ipoteza normei. De altfel, așa cum a statuat Curtea Constituțională și cu alte ocazii (de exemplu prin deciziile nr. 358 din 30 septembrie 2003 sau nr. 4 din 18 ianuarie 2000), soluția legislativă care instituie un anumit quantum sau prag valoric, apreciat ca rezonabil, corespunde unei opțiuni exclusive a legiuitorului, nefiind deci o problemă de resortul contenciosului constituțional.

Pentru considerentele arătate, Curtea constată că dispozițiile cap. IV din lege sunt constituționale în măsura în care acestea nu se referă la persoanele pentru care durata mandatului este stabilită expres prin Constituție.

3. În ceea ce privește dispozițiile art. 6 alin. (6) din lege, se susține că încalcă prevederile art. 16 alin. (1) din Constituție, deoarece criteriile de concediere minimale prevăzute de acestea „reprezintă discriminări pe bază de venituri, respectiv de vârstă, între salariații aflați, din punctul de vedere al raporturilor de muncă, în aceeași situație juridică”.

Dispozițiile art. 6 alin. (6) din cap. II al legii — „Măsuri de reorganizare a unor autorități și instituții publice” au următorul cuprins:

„(6) În absența criteriilor stabilite potrivit alin. (5), la aplicarea măsurii de încetare a raporturilor de muncă sau, după caz, de serviciu, se vor avea în vedere următoarele criterii minimale:

a) dacă sunt îndeplinite condițiile de pensionare, prevăzute de lege;

b) calificativul obținut la ultima evaluare a performanțelor profesionale individuale, realizată în condițiile legii;

c) existența unor sancțiuni disciplinare, aplicate în condițiile legii;

d) măsura să afecteze mai întâi persoanele care nu au copii în întreținere;

e) **dacă măsura ar afecta 2 soți care lucrează în aceeași unitate, desfacerea contractului de muncă sau, după caz, raportului de serviciu al soțului care are venitul cel mai mic;**

f) **măsura să afecteze în ultimul rând familiile monoparentale care au în îngrijire copii, întreținătorii de familie, precum și salariații bărbați sau femei care au cel mult 5 ani până la îndeplinirea condițiilor de pensionare;**

g) alte criterii stabilite de legi speciale, dacă este cazul.”

Alin. (5) al aceluiași articol are următorul cuprins:

„(5) Încetarea raporturilor de muncă sau de serviciu ale personalului, ca urmare a reorganizării potrivit prezentei legi, se face cu respectarea procedurilor legale aplicabile categoriei de personal din care face parte și a prevederilor legale privind protecția socială, pe baza criteriilor stabilite între conducerea autorității sau instituției publice și reprezentanții salariaților sau, după caz, ai sindicatelor, în termen de maximum 60 de zile de la data intrării în vigoare a actelor normative prevăzute la art. 5 alin. (1)—(4).”

Din examinarea dispozițiilor criticate se constată că acestea reglementează criteriile avute în vedere pentru stabilirea ordinii de prioritate la încetarea raporturilor de muncă sau, după caz, de serviciu, în scopul asigurării unui regim juridic de protecție salariaților care ar urma să fie disponibilizați. Criteriile astfel instituite sunt, în esență, cele prevăzute de Contractul colectiv de muncă unic la nivel național pe anii 2007—2010, care stabilește, în art. 81 alin. (2), că: „La luarea măsurii de desfacere a CIM pentru motive ce nu țin de persoana salariatului vor fi avute în vedere următoarele criterii minimale:

a) **dacă măsura ar putea afecta doi soți care lucrează în aceeași unitate, se desface contractul de muncă al soțului care are venitul cel mai mic, fără ca prin aceasta să se poată desface contractul de muncă al unei persoane care ocupă un post nevizat de reducere;**

b) măsura să afecteze, mai întâi, persoanele care nu au copii în întreținere;

c) **măsura să afecteze numai în ultimul rând pe femeile care au în îngrijire copii, bărbații văduvi sau divorțați care au în îngrijire copii, pe întreținătorii unici de familie, precum și pe salariații, bărbați sau femei, care mai au cel mult 3 ani până la pensionare la cererea lor.”**

Prin instituirea unor asemenea criterii nu se încalcă principiul egalității în fața legii, deoarece categoriile de salariați vizate prin măsurile de protecție au o situație specială în raport de ceilalți salariați, în sensul că aceștia ar fi mai afectați sau ar găsi mai greu un loc de muncă în cazul încetării raporturilor de muncă. În

acest sens, Curtea Constituțională a statuat în jurisprudența sa că „o măsură de protecție nu poate avea semnificația nici a unui privilegiu, nici a unei discriminări, ea fiind destinată tocmai asigurării, în anumite situații specifice, a egalității cetățenilor, care ar fi afectată în lipsa ei”. (Decizia nr. 104 din 31 octombrie 1995, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 40 din 26 februarie 1996); „principiul egalității nu interzice reguli specifice, în cazul unei diferențe de situații. Egalitatea formală ar conduce la aceeași regulă, în ciuda diferenței de situații. De aceea inegalitatea reală, care rezultă din această diferență, poate justifica reguli distincte, **în funcție de scopul legii care le conține**”. (Decizia nr. 107 din 1 noiembrie 1995, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 85 din 26 aprilie 1996). Această interpretare a principiului egalității în drepturi este în concordanță cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, în care s-a statuat, de principiu, că dreptul la exercițiul tuturor libertăților garantate de Convenție, fără discriminare, este de asemenea transgresat atunci când, în lipsa unei justificări obiective și rezonabile, statele nu aplică un tratament diferit persoanelor ale căror situații sunt în mod sensibil diferite (Cauza *Thlimmenos împotriva Greciei*, 2000). În acord și cu această jurisprudență, Curtea constată că textul de lege criticat este constituțional.

4. Cât privește dispozițiile art. 10 din cap. III al legii — „Măsuri de reducere a cheltuielilor de personal în sistemul bugetar”, acestea contravin, în opinia autorilor sesizării, principiului libertății absolute a dreptului la muncă și încalcă obligativitatea convențiilor colective în vigoare.

Curtea constată că prevederile legale criticate stabilesc obligația conducătorilor autorităților și instituțiilor publice, indiferent de modul de finanțare, de a diminua cheltuielile de personal, în medie cu 15,5% lunar, printr-o serie de măsuri, prevăzute la art. 10 alin. (1) din lege, printre care și cea menționată de autorii sesizării, măsuri a căror modalitate de aplicare „se stabilește cu acordul salariatului, după consultarea organizațiilor sindicale sau, după caz, a reprezentanților salariaților”. Potrivit alin. (4) al aceluiași articol, „În lipsa acordului sau în cazul în care, ca urmare a opțiunii exprimate de salariat, nu se poate asigura continuitatea serviciului de interes public, intervalul și numărul de zile libere, precum și reducerea programului se stabilesc de conducătorul instituției publice, astfel încât să nu fie efectuate mai mult de 4 zile libere într-o lună, iar diminuarea salariului să nu depășească nivelul prevăzut la alin. (1)”. Obligația și măsurile astfel instituite sunt determinate de necesitatea „încadrării în constrângerile bugetare determinate de situația de criză economică, în perioada octombrie—decembrie 2009”.

În argumentarea criticilor formulate, autorii sesizării pornesc de la premisa absolutizării dreptului la muncă, prevăzut de art. 41 din Constituție — *Munca și protecția socială a muncii*. Or, atât Constituția României, în art. 53, cât și documentele internaționale în materia drepturilor omului, de exemplu Convenția Europeană a Drepturilor Omului, Pactul internațional relativ la drepturile civile și politice, admit posibilitatea diminuării rezonabile a gradului de protecție oferită unor drepturi fundamentale, în anumite momente sau situații, cu respectarea unor condiții, câtă vreme prin aceasta nu este atinsă chiar substanța drepturilor.

Examinând dispozițiile criticate, prin raportare la prevederile art. 53 din Legea fundamentală, care stabilesc condițiile restrângerii exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți, Curtea constată că restrângerea exercițiului dreptului la muncă al personalului autorităților și instituțiilor publice pe care acestea o reglementează îndeplinește condițiile impuse de textul constituțional. Astfel, măsura de restrângere este prevăzută prin lege, vizează exercițiul dreptului, iar nu substanța acestuia, este determinată de o situație de criză financiară mondială care ar putea afecta, în lipsa unor măsuri adecvate, stabilitatea economică a țării, și implicit, securitatea națională.

Măsura restrictivă instituită se aplică nediscriminatoriu destinatarilor săi — angajați ai autorităților și instituțiilor publice, este temporară (privește lunile octombrie—decembrie 2009), rezonabilă și proporțională cu situația care a determinat-o, alăturându-se altor măsuri legislative, unele dintre acestea prevăzute în cuprinsul aceleiași legi, determinate de aceeași cauză și având aceeași finalitate: încadrarea în constrângerile bugetare determinate de un fenomen de criză economică. Diminuarea rezonabilă și cu caracter temporar a salariului personalului unităților bugetare, alăturată unei serii de măsuri de gestionare a problemelor financiare cu care se confruntă bugetul de stat în această perioadă constituie o restrângere a dreptului la muncă al acestei categorii de angajați, compatibilă cu Legea fundamentală.

Pentru considerentele expuse, în temeiul art. 146 lit. a) și al art. 147 alin. (4) din Constituția României, precum și al art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992,  
Cu majoritate de voturi,

## CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Constată că *Legea privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional* este constituțională în măsura în care prevederile cap. IV din lege nu se referă la persoanele pentru care durata mandatului este stabilită expres prin Constituție.

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.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE,  
prof. univ. dr. **IOAN VIDA**

Magistrat-asistent-șef,  
**Marieta Safta**

★

## OPINIE SEPARATĂ

1. Reglementarea prevăzută ca o lege este în realitate o sumă de reglementări privind diverse domenii care nu au legătură între ele, sub niciun aspect, conținând materii diferite, cum ar fi: autorități publice, salarizări bugetare, competențe ale unor persoane juridice, reorganizarea acestora, pensii și salarii, probleme de mediu înconjurător, societăți comerciale, mediul de afaceri, mediul agricol și activități agricole, încheind cu cap. IX — *Dispoziții finale*, care în 13 articole, cu puncte și subpuncte, modifică și abrogă zeci de acte normative.

Pentru motivele arătate, nu poate fi reținută nici încălcarea dispozițiilor art. 41 alin. (5) din Constituție, privind caracterul obligatoriu al convențiilor colective, întrucât textul constituțional nu exclude posibilitatea legiuitorului de a interveni, din rațiuni de interes general, pentru modificarea unor dispoziții din contractele colective de muncă, reglementând soluții care să răspundă nevoilor sociale existente la un moment dat.

Se impune subliniat însă faptul că **de esența legitimității constituționale a restrângerii exercițiului unui drept sau al unei libertăți este caracterul excepțional și temporar al acesteia**. Într-o societate democratică, regula este cea a exercitării neîngrădite a drepturilor și libertăților fundamentale, restrângerea fiind prevăzută ca excepție, dacă nu există o altă soluție pentru a salvarda valori ale statului care sunt puse în pericol. **Este sarcina statului să găsească soluții pentru contracararea efectelor crizei economice, printr-o politică economică și socială adecvată. Diminuarea veniturilor personalului din autoritățile și instituțiile publice nu poate constitui, pe termen lung, o măsură proporțională cu situația invocată de inițiatorul proiectului de lege**. Dimpotrivă, **eventuala intervenție legislativă în sensul prelungirii acestei măsuri poate determina efecte contrarii celor vizate**, în sensul tulburării bunei funcționări a instituțiilor și autorităților publice.

De aceea, socotim că nu doar întregul pachet legislativ nu întrunește condițiile prevăzute de art. 114 din Constituție, ci chiar această reglementare nu poate constitui un proiect de lege unitar. Reglementarea este eterogenă și confuză, iar înainte de a fi adoptată de Parlament nu îndeplinea condițiile unui proiect de lege, prevăzut de art. 114 din Constituție, asupra căruia Guvernul să-și poată asuma răspunderea.

În aceste condiții, sesizarea trebuia admisă și legea declarată neconstituțională.



2. Cu privire la sesizarea de neconstituționalitate a unor articole din lege, ne vom opri exemplificativ doar asupra unora dintre acestea. Astfel, **art. 3** prevede modurile de reorganizare a autorităților publice, agenții guvernamentale, care duc la desființarea unora și înființarea altora. Conform art. 117 alin. (2) din Constituție, Guvernul și ministerele nu pot înființa aceste persoane juridice de specialitate, în subordinea lor, decât cu avizul Curții de Conturi.

Înființarea unor astfel de organe, prevăzute în anexele nr. 1 și 2 la lege, presupune, după cum bine arată autorii sesizării, îndeplinirea de către Guvern a unei obligații de rezultat. Această obligație nu se poate realiza, în opinia noastră, decât obținând în prealabil avizul Curții de Conturi; în alte condiții, reglementarea nu produce efecte juridice, încalcând, astfel, dispozițiile art. 117 alin. (2) din Constituție.

În acest sens, Curtea Constituțională s-a pronunțat prin Decizia nr. 16/2007, care a statuat că, în timp ce art. 116 din Constituție consacră principiile de organizare a autorităților administrației centrale de specialitate, regulile după care se înființează astfel de entități sunt stabilite de prevederile art. 117 alin. (2) din Constituție.

Potrivit **art. 11** din lege, munca suplimentară, nemaifiind retribuită, nici în cazul în care nu se poate compensa cu timp liber, devine obligatorie și gratuită, textul fiind neconstituțional pentru că instituie munca forțată. Or, potrivit art. 42 alin. (1) din Constituție, munca forțată este interzisă.

Rezolvările date în prevederile **cap. IV** privind pensia și salariul sunt, de asemenea, neconstituționale, încalcând drepturi fundamentale prevăzute în Constituție (art. 47 și, respectiv, art. 41).

Astfel, pensia este plătită în conformitate cu contribuțiile depuse de angajat pe durata cât și-a desfășurat activitatea (cel puțin 25 sau 30 de ani), din bugetul **asigurărilor sociale** de stat, și nu de la bugetul **anual** de stat. Pensia este un drept fundamental, garantat **în întregime**, potrivit art. 47, și se datorează pentru munca trecută.

Salariul constituie retribuția angajatului pentru munca prezentă, datorată de către angajator, deci și de către stat în

această calitate, și nu are nicio legătură cu pensia, care se acordă pentru o muncă efectuată în timp până la vârsta pensionării. Munca trecută care este plătită din bugetul asigurărilor sociale de stat nu vine în concurs cu munca prezentă pentru care salariatul primește o retribuție lunară de la bugetul de stat, aflându-se în succesiune, și nu în concurs.

Cumularea lor nu poate fi afectată sub nicio formă, pensia fiind un drept câștigat și nicio reglementare legală nu-l poate înlătura.

Prin aceste reglementări se limitează și dreptul la muncă, condiționând continuarea raporturilor de muncă sau chiar dispunând încetarea forțată a acestora pornind de la un criteriu discriminatoriu, și anume nivelul pensiei nete aflate în plată. Aceasta contravine principiului egalității în drepturi a cetățenilor prevăzut de art. 16 alin. (1) din Constituție.

Nu se poate stabili ca o persoană care a contribuit mai mult la fondul de pensii să fie privată pe acest motiv de plata integrală a pensiei, în caz contrar fiind sancționată cu desfacerea contractului de muncă, sancțiune ce s-ar adăuga celor prevăzute de Codul muncii.

Se încalcă, de asemenea, și dispozițiile art. 44 din Constituție, în ceea ce privește suspendarea plății pensiei pe durata exercitării activității. Potrivit jurisprudenței C.E.D.O., dreptul de creanță este ocrotit în egală măsură ca și dreptul de proprietate. Deși Curtea Constituțională s-a pronunțat prin Decizia nr. 375/2005 în sensul că nicio dispoziție constituțională nu împiedică legiuitorul să suprimă cumulumul pensiei cu salariul, acesta poate avea loc cu condiția ca o asemenea măsură să se aplice în mod egal pentru toți cetățenii, iar eventualele diferențe de tratament să aibă o rațiune licită.

Constatăm că această reglementare nu se aplică tuturor cetățenilor fără nicio discriminare și nu are o rațiune licită.

Nici măcar sub aspectul oportunității o astfel de reglementare nu-și găsește aplicarea, întrucât motivarea că bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat sunt degrevate de cheltuieli suplimentare este o motivare neserioasă, dacă avem în vedere că numărul persoanelor aflate în această situație este foarte mic.

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

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

Judecător,  
**Puskás Valentin Zoltán**

## CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

### 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

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, GrațIELA 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 Talos, Ioan Timiș, Adriana Diana Tușa, Claudiu Țaga, Radu Bogdan Țîmpău, 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 Ichim, Raymond Luca, Cezar Măgureanu, Ovidius Mărcuțianu, Teodor Viorel Meleșcanu, Vasile Mustățea, Vasile Nedelcu, Marius Nicoară, Romeo Nicoară, Mario Ovidiu Oprea, Liviu Titus Pașca, Cornel Popa, Tiberiu Aurelian Prodan, Nicolae Robu, Dan Radu Rușanu, Cristian Țopescu și Varujan Vosganian.

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 îngădire 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, încălcându-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 obstructioniste 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 *in 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.

Suținerea 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, orele 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 Plenumului 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

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.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE,  
prof. univ. dr. **IOAN VIDA**

Magistrat-asistent,  
**Benke Károly**

★

## 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

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.

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 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**

**ABONAMENTE LA PUBLICAȚIILE OFICIALE PE SUPORT FIZIC**  
— Prețuri pentru anul 2010 —

Nr. crt.	Denumirea publicației	Număr de apariții anuale	Zile de apariție/săptămână	Greutate medie/apariție (grame)	Valoare (TVA 9% inclus) — lei		
					12 luni	3 luni	1 lună
1.	Monitorul Oficial, Partea I	900	5	50	1.200	330	120
2.	Monitorul Oficial, Partea I, limba maghiară	90	1	50	1.500		140
3.	Monitorul Oficial, Partea a II-a	215	5	60	2.250		200
4.	Monitorul Oficial, Partea a III-a	600	5	15	430		40
5.	Monitorul Oficial, Partea a IV-a	7.200	5	50	1.720		160
6.	Monitorul Oficial, Partea a VI-a	400	5	25	1.600		150
7.	Monitorul Oficial, Partea a VII-a	60	1	30	540		50
8.	Colecția Legislația României	4	—	2.500	450	120	
9.	Colecția Hotărâri ale Guvernului României	12	—	3.500	750		70

NOTĂ:

Monitorul Oficial, Partea I bis, se multiplică și se achiziționează pe bază de comandă.

**ABONAMENTE LA PRODUSELE ÎN FORMAT ELECTRONIC**  
— Prețuri pentru anul 2010 —

Produs	Abonamentul FLEXIBIL (Monitorul Oficial, Partea I + alte 3 părți ale Monitorului Oficial, la alegere)									
	Lunar					Anual				
	Online/ Monopost	Rețea 5	Rețea 25	Rețea 100	Rețea 300	Online/ Monopost	Rețea 5	Rețea 25	Rețea 100	Rețea 300
AutenticMO	40	100	250	600	1.320	400	1.000	2.500	6.000	13.200
ExpertMO	90	230	580	1.390	3.060	900	2.250	5.630	13.510	29.720

Produs	Abonamentul COMPLET (Monitorul Oficial, Partea I + toate celelalte părți ale Monitorului Oficial)									
	Lunar					Anual				
	Online/ Monopost	Rețea 5	Rețea 25	Rețea 100	Rețea 300	Online/ Monopost	Rețea 5	Rețea 25	Rețea 100	Rețea 300
AutenticMO	50	130	330	790	1.740	500	1.250	3.130	7.510	16.520
ExpertMO	110	280	700	1.680	3.700	1.100	2.750	6.880	16.510	36.320

Prețurile sunt exprimate în lei și conțin TVA.

Mai multe informații puteți găsi pe site-ul [www.expert-monitor.ro](http://www.expert-monitor.ro), unde puteți aplica on-line comanda.

**EDITOR: PARLAMENTUL ROMÂNIEI — CAMERA DEPUTAȚILOR**



„Monitorul Oficial” R.A., Str. Parcului nr. 65, sectorul 1, București; C.I.F. RO427282,  
IBAN: RO55RNCB0082006711100001 Banca Comercială Română — S.A. — Sucursala „Unirea” București  
și IBAN: RO12TREZ7005069XXX000531 Direcția de Trezorerie și Contabilitate Publică a Municipiului București  
(alocat numai persoanelor juridice bugetare)  
Tel. 021.318.51.29/150, fax 021.318.51.15, e-mail: [marketing@ramo.ro](mailto:marketing@ramo.ro), internet: [www.monitoruloficial.ro](http://www.monitoruloficial.ro)  
Adresa pentru publicitate: Centrul pentru relații cu publicul, București, șos. Panduri nr. 1,  
bloc P33, parter, sectorul 5, tel. 021.411.58.33 și 021.410.47.30, fax 021.410.77.36 și 021.410.47.23  
Tiparul: „Monitorul Oficial” R.A.

