

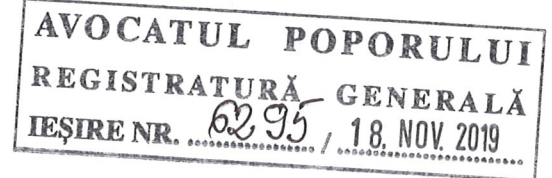


ROMÂNIA  
*Avocatul Poporului*

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București  
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: [avp@avp.ro](mailto:avp@avp.ro)  
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: [petitii@avp.ro](mailto:petitii@avp.ro)



*Domnului prof. univ. dr. Valer Dorneanu,*  
*Președintele Curții Constituționale*

Referitor la solicitarea dumneavoastră formulată în cadrul dosarului nr. [REDACTED]/2019, în conformitate cu dispozițiile art. 15 alin. (1) lit. g) și art. 22 din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, vă transmitem, alăturat, punctul de vedere referitor la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor **art.10 alin. (1), lit. b) din Capitolul VIII, art.24, art.25 alin. (1) și art.38 din Capitolul III, Secțiunea III din Legea-Cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, modificată, art.7 alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.90/2017 privind unele măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, precum și a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.3/2018 privind unele măsuri fiscal-bugetare.**

Vă asigur, domnule președinte, de înalta mea considerație.

Avocatul Poporului,

Renate Weber





ROMÂNIA  
*Avocatul Poporului*

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București  
www.avp.ro



---

Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: [avp@avp.ro](mailto:avp@avp.ro)  
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: [petitii@avp.ro](mailto:petitii@avp.ro)

---

Ref. Dosar Curtea Constituțională nr. [REDACTED] D/2019

**PUNCT DE VEDERE**

**privind excepția de neconstituționalitate invocată în dosarul nr. [REDACTED] 2018, aflat pe rolul Curții de Apel București, Secția a VIII-a Contencios Administrativ și Fiscal**

Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie dispozițiile art.10 alin. (1), lit. b) din Capitolul VIII, art.24, art.25 alin. (1) și art.38 din Capitolul III, Secțiunea III din Legea-Cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, modificată, art.7 alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.90/2017 privind unele măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, modificată, precum și a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.3/2018 privind unele măsuri fiscal-bugetare, modificată, care se referă, în principal, la sporul pentru condiții de muncă, la limitarea sporurilor, compensațiilor, adaosurilor, primelor, premiilor și indemnizațiilor și a altor drepturi, precum și la normele de aplicare ale acestei legi.

**Autorii excepției de neconstituționalitate**, în calitate de personal de specialitate juridică (magistrați), asimilat judecătorilor și procurorilor, consideră că normele legale criticate, sunt neconstituționale fiind nesocotite dispozițiile art. 1 alin. (3) și (5), art. 16, art. 41, art. 44 și art. 53 din Constituție.

Prin **Încheierea din data de 05 martie 2019** de sesizare a Curții Constituționale, **Curtea de Apel București, Secția a VIII-a Contencios Administrativ și Fiscal**, apreciază că excepția de neconstituționalitate invocată **este întemeiată**.

Cu privire la textele de lege indicate și raportat la criticile de neconstituționalitate susținute, apreciem că față de **art. 1 alin. (3) și (5), art. 41, art. 44 și art. 53 din Constituție sunt constituționale**, iar în ceea ce privește prevederile **art. 25 alin. (1) din Capitolul II, Secțiunea 3 a Legii nr. 153/2017, modificată, sunt neconstituționale, în măsura în care creează diferențiere de salarizare între persoanele care au aceeași vechime și îndeplinesc aceeași funcție de magistrat (sau asimilată acestei funcții), fără să existe o justificare obiectivă și rezonabilă**.

Referitor la pretinsa încălcare, prin textele criticate, a prevederilor **art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție** care consacră principiul statului de drept și a respectării obligatorii a legilor facem precizarea că, în principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat. Astfel, pentru a fi respectată de destinatarii săi, legea trebuie să îndeplinească anumite cerințe de claritate și previzibilitate, astfel încât acești destinatari să își poată adapta în mod corespunzător conduita. În acest sens, statul de drept asigură supremația Constituției, corelarea tuturor legilor și tuturor actelor normative cu aceasta.

În opinia noastră, prevederile criticate nu sunt afectate de vicii care să vizeze claritatea și previzibilitatea normei, însă impun cunoașterea legislației în materie, respectiv a metodologiei de aplicare a legii, și respectiv, de coroborare a conținutului acesteia cu dispoziții din alte acte normative și o interpretare sistematică a legislației.

Astfel, raportat la susținerile autorilor, considerăm că aspectele invocate se referă, mai degrabă la chestiuni care țin de interpretarea sau aplicarea legii sau se referă la corelarea dintre prevederi legale din acte normative diferite, astfel că, prin adoptarea unui nou sistem de salarizare pentru personalul bugetar,

legiuitorului a acționat în domeniul propriu de competență, fără a interfera, sub niciun aspect, cu activitatea de îndeplinire a justiției motiv pentru care față de art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție criticile de neconstituționalitate nu pot fi reținute.

Referitor la prevederile **art. 41 din Constituție**, privind munca și protecția socială a muncii, în jurisprudența Curții Constituționale, s-a reținut în mod constant că dreptul la muncă nu poate fi îngădit, semnificația acestui drept fiind aceea că orice persoană este liberă să aleagă locul de muncă pe care îl dorește, fără nicio discriminare, din momentul în care condițiile solicitate pentru respectiva profesie sunt îndeplinite.

Ca atare, acest text constituțional, invocat în sprijinul excepției de neconstituționalitate, nu interzice stabilirea unor condiții în legătură cu exercitarea dreptului la muncă sau salarizarea pentru o anumită profesie atât timp cât orice persoană care dorește să aleagă o profesie sau un loc de muncă este chemată să întrunească aceste condiții legale. În sensul celor de mai sus, Curtea Constituțională s-a pronunțat prin **Deciziile nr. 937/2011 și nr. 386/2013**.

Prin urmare, salarizarea va fi cea prevăzută de lege în acest sens, iar cuantumul efectiv al drepturilor salariale, consacrate și garantate de Constituție sunt stabilite de către legiuitorul în drept să instituie aceste drepturi, pe care le poate diferenția în funcție de categoriile de personal cărora li se acordă și le poate modifica în diferite perioade de timp, după caz, în funcție de situația economico-financiară a țării.

În ceea ce privește pretinsa încălcare a **art. 44 din Constituție**, menționăm că acesta nu are incidență în cauza de față.

În privința criticilor de neconstituționalitate raportate la prevederile **art. 53 din Constituție**, precizăm că normele legale supuse controlului de constituționalitate nu pun în discuție restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți cetățenești. Pentru ca restrângerea menționată să poată fi justificată, trebuie întrunite, în mod cumulativ, cerințele expres prevăzute de art. 53 din Legea fundamentală.

Față de prevederile **art. 16 din Constituție** normele legale criticate, prin care legiuitorul a stabilit ca salarizarea personalului plătit din fonduri publice să fie cea prevăzută la **art. 25 alin. (1) din Legea nr. 153/2017, modificată sunt de natură a afecta egalitatea între cetățeni și egalitatea în drepturi și de a institui discriminări între magistrați.**

Legea nr. 153/2017, modificată stabilește modul de calcul al *”sporurilor, compensațiilor, adaosurilor, primelor, premiilor și indemnizațiilor, inclusiv cele pentru hrană și vacanță, acordate cumulativ pe total buget pentru fiecare ordonator de credite nu poate depăși 30% din suma salariilor de bază, a soldelor de funcție/salariilor de funcție, soldelor de grad/salariilor gradului profesional deținut, gradațiilor și a soldelor de comandă/salariilor de comandă, a indemnizațiilor de încadrare și a indemnizațiilor lunare, după caz”*.

Privind lucrurile din perspectiva respectării principiului egalității de tratament, constatăm că potrivit jurisprudenței constante a instanței de contencios constituțional, precum și cea a Curții Europene a Drepturilor Omului, *principiul egalității presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite, iar un tratament diferit nu poate fi doar expresia aprecierii exclusive a legiuitorului, ci trebuie să se justifice în mod rațional și obiectiv* (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 460/2017). În aplicarea dispozițiilor art. 14 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Curtea Europeană a statuat, în mod constant, că *discriminarea este acceptabilă dacă are o justificare obiectivă și rezonabilă. Într-o societate democratică este o astfel de discriminare aceea care urmărește un „scop legitim” și respectă „un raport de proporționalitate rezonabil între scopul urmărit și mijloacele utilizate pentru realizarea lui”* (a se vedea Corneliu Bârsan, „Convenția Europeană a Drepturilor Omului–Comentariu pe articole”, vol. I, Drepturi și libertăți, Editura All Beck, pag. 906).

Potrivit Hotărârii Curții Europene a Drepturilor Omului, pronunțată în cauza Incze contra Austriei la 28.05.1995, *noțiunea de discriminare, în sensul dispozițiilor art. 14 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, cuprinde, în general, cazurile în care un individ sau un grup de indivizi se vede, fără*

*justificare adecvată, mai bine tratat decât altul, chiar dacă dispozițiile Convenției nu impun sa-i fie acordat un tratament mai favorabil.*

Diferența de tratament devine discriminare, în sensul art. 14 din Convenția drepturilor omului și a libertăților fundamentale, atunci când **autoritățile statale „introduc distincții între situații analoage și comparabile”, fără ca ele să se bazeze pe „o justificare rezonabilă și obiectivă”** (Hotărârea C.E.D.O., pronunțată în cauza Fredin contra Suediei, la 18.02.1991, parag. 60, Hotărârea C.E.D.O., pronunțată în cauza Hoffmann contra Austriei, 23.06.1993, parag. 31, Hotărârea C.E.D.O., pronunțată în cauza Spadea și Scalabrino contra Italiei, la 28.09.1995).

Totodată, din prevederile art. 1 alin. (3) din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată, reiese că **există discriminare, atunci când se aplică un tratament diferit persoanelor aflate în situații comparabile**. Mai mult, în art. 2 alin. (3) din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 se prevede că *„sunt discriminatorii, potrivit prezentei ordonanțe, prevederile, criteriile sau practicile aparent neutre care dezavantajează anumite persoane, pe baza criteriilor prevăzute la alin. (1), față de alte persoane, în afara cazului în care aceste prevederi, criterii sau practici sunt justificate obiectiv de un scop legitim, iar metodele de atingere a aceluia scop sunt adecvate și necesare”*.

În acest context, subliniem faptul că principiul sistemului de salarizare este acela al **egalității de tratament în stabilirea salariului**, consacrat de **art. 41 alin. (4) din Constituția României** și de art. 5 și art. 6 alin. (3) din Legea nr. 53/2003 - Codul muncii, republicată și modificată, în concordanță cu normele Uniunii Europene.

Potrivit art. 23 pct. 2 din Declarația Universală a Drepturilor Omului *„Toți oamenii au dreptul, fără nici o discriminare, la salariu egal pentru muncă egală”*. De altfel, principiul **„la muncă egală, salariu egal”** este enunțat ca atare, expres și generic, de art. 1 alin. (2) lit. i) din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000, republicată, *„Principiul egalității între cetățeni, al excluderii privilegiilor și discriminării sunt garantate în special în exercitarea*

*următoarelor drepturi: (...) dreptul la ... la un salariu egal pentru muncă egală”.*

În aceste sens, Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat că în sistemul public principiul egalității este aplicabil în interiorul aceleiași ramuri, al aceluiasi domeniu sau la același nivel, fiind posibile diferențieri întemeiate obiectiv și rezonabil între domenii sau nivele de studii, în raport cu importanța și complexitatea muncii, cu funcția, postul sau meseria (Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 46 din 15 decembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 495 din 16 iulie 2009).

**Munca poate fi egală deoarece funcția/postul sunt identice, ca atribuții de serviciu, impunându-se aceleași cerințe pentru salariații care le ocupă. În context, este de reținut faptul că prin „funcție similară”, în speță magistrați, se înțelege funcție identică, cu aceeași vechime, grad/treaptă, categorie, condiții de muncă etc. din instituția respectivă sau dintr-o altă instituție care are încadrate astfel de funcții.**

Prin urmare, principiul de ordine publică „*la muncă egală sau de valoare egală, salariu egal*” exclude orice discriminare în materia stabilirii sau modificării salariilor. **Dacă felul muncii este același, dacă cerințele și condițiile de muncă sunt aceleași, dacă munca este egală sau de valoare egală, diferențierile de salarizare pentru magistrați (sau funcții asimilate acestora) nu se justifică.**

În acest context, menționăm faptul că **sunt admisibile diferențieri de salarii pentru funcții/posturi similare dacă sunt dimensionate în funcție de nivelul studiilor, în raport cu importanța și complexitatea muncii, cu funcția/postul/meseria îndeplinit(ă) după cantitatea, calitatea și valoarea muncii, în raport cu condițiile de muncă și în funcție de vechimea în muncă, îndeosebi în specialitate, diferită.**

Amintim în acest sens și jurisprudența instanței supreme care precizează că în sistemul public (bugetar) principiul egalității de salariu este aplicabil în interiorul aceleiași ramuri, al aceluiasi domeniu sau la același nivel, **fiind**

**posibile diferențieri între domenii sau nivele întemeiate exclusiv în mod obiectiv și rezonabil** (Decizia nr. 46/2008 al Înaltei Curți de Casație și Justiție).

Pe cale de consecință, salarizarea poate fi diferențiată doar după: *nivelul studiilor; importanța și complexitatea muncii; funcția, postul sau meseria îndeplinită; cantitatea, calitatea și valoarea muncii; condițiile de muncă, care pot fi vătămătoare, grele sau periculoase și vechimea în munca, și doar întemeiat obiectiv și în mod rezonabil.*

Or, în speță, **limitarea la un procent de 30% pe ordonator de credite a sumei sporurilor, compensațiilor, adaosurilor, primelor, premiilor și indemnizațiilor, inclusiv cele pentru hrană și vacanță este de natură a crea discriminări în cadrul aceleiași categorii profesionale, respectiv cea a magistraților, în funcție de structura personalului avut în subordine și drepturile cuvenite.**

Ca atare, **atingerea pragului de 30% din suma sporurilor, compensațiilor, adaosurilor, primelor, premiilor și indemnizațiilor, inclusiv cele pentru hrană și vacanță se realizează diferit în cadrul instituțiilor de același grad, iar plafonarea sporurilor aferente magistraților va fi de asemenea diferită.**

Se încalcă astfel principiile de echitate și coerență, prin crearea de oportunități egale și remunerație egală pentru munca de valoare egală, pe baza principiilor și normelor unitare privind stabilirea și acordarea salariului și a celorlalte drepturi de natură salarială ale magistraților statuate de legea unică de salarizare și de Legea fundamentală.

Mai mult, statutul judecătorilor și procurorilor este reglementat la nivel constituțional, în art.125 - pentru judecători și în art.132 - pentru procurori, dispoziții care fac parte din Titlul III "Autoritățile publice", cap. VI "Autoritatea judecătorească", secțiunea 1 "Instanțele judecătorești" (art. 124-130), secțiunea a 2-a "Ministerul Public" (art. 131 și 132) și secțiunea a 3-a "Consiliul Superior al Magistraturii" (art. 133 și 134), iar la nivel infraconstituțional, statutul magistraților este reglementat prin Legea nr. 303/2004, potrivit căreia judecătorii sunt independenți, se supun numai legii și trebuie să fie imparțiali,



procurorii numiți de Președintele României se bucură de stabilitate și sunt independenți, în condițiile legii, iar magistrații-asistenți se bucură de stabilitate.

Astfel, magistrații aparțin unei categorii socio-profesionale supuse unui statut special, respectiv cel al persoanelor care în virtutea profesiei, meseriei, ocupației sau calificării își formează o carieră profesională în acel domeniu de activitate și sunt nevoite să se supună unor exigențe inerente carierei profesionale asumate atât pe plan profesional, cât și personal (a se vedea **Deciziile Curții Constituționale nr. 22/2016 și nr. 262/2016**).

Așadar este necesar să existe o compensație a inconvenientelor ce rezultă din rigoarea statutului special căruia trebuie să i se supună magistrații (Capitolul II din Legea nr. 303/2004 stabilește o serie de incompatibilități și interdicții pentru judecători și procurori). Acest statut special stabilit de Parlament prin lege este mult mai sever, mai restrictiv, impunând magistraților obligații și interdicții pe care alte categorii de socio-profesionale nu le au (a se vedea, în acest sens, **Deciziile Curții Constituționale nr. 20/2000 și nr. 873/2010**).

Prin urmare, cu atât mai mult cu cât, această categorie socio-profesională are un statut special, nimic nu îndreptățește autoritatea care interpretează și aplică legea să creeze o diferență de tratament juridic între destinatarii normei sub aspectul recunoașterii dreptului consacrat (*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*).

De altfel, jurisprudența Curții Constituționale a statuat faptul că dacă legiuitorul înțelege să introducă o excepție de la condițiile ce trebuie îndeplinite pentru dobândirea unui drept, se creează premisele discriminării, întrucât principiul egalității în drepturi presupune instituirea unui tratament juridic egal pentru situații care în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite.

Astfel, limitarea la un procent de 30% pe ordonator de credite a sumei sporurilor, compensațiilor, adaosurilor, primelor, premiilor și indemnizațiilor, inclusiv cele pentru hrană și vacanță este de natură a crea discriminări în cadrul aceleiași categorii profesionale, respectiv cea a magistraților, în funcție de structura personalului avut în subordine și drepturile cuvenite.

Menționăm în acest sens că principiul sistemului de salarizare este acela al egalității de tratament în stabilirea salariului, respectiv munca este egală întrucât funcția/postul sunt identice, ca atribuții de serviciu, impunându-se aceleași cerințe pentru salariații care le ocupă.

Pentru toate aceste motive, **apreciem că dispozițiile art.10 alin. (1), lit. b) din Capitolul VIII, art.24, art.25 alin. (1) și art.38 din Capitolul III, Secțiunea III din Legea-Cadru nr.153/2017, modificată, art.7 alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.90/2017, modificată, precum și a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.3/2018, modificată, raportat la criticile de neconstituționalitate susținute, și față de art. 1 alin. (3) și (5), art. 41, art. 44 și art. 53 din Constituție sunt constituționale, iar în ceea ce privește prevederile art. 25 alin. (1) din Capitolul II, Secțiunea 3 a Legii nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, modificată sunt neconstituționale, în măsura în care creează diferențiere de salarizare între persoanele care au aceeași vechime și îndeplinesc aceeași funcție de magistrat (sau asimilată acestei funcții), prin limitarea la un procent de 30% pe ordonator de credite a sumei sporurilor, compensațiilor, adaosurilor, primelor, premiilor și indemnizațiilor, inclusiv cele pentru hrană și vacanță fiind de natură a crea discriminări în cadrul aceleiași categorii profesionale, respectiv cea a magistraților (sau asimilată acestei categorii), în funcție de structura personalului avut în subordine și drepturile cuvenite, fără să existe o justificare obiectivă și rezonabilă.**

Avocatul Poporului,

