

Răspunsul instituției Avocatul Poporului la petițiile având ca obiect art. 40 punctele 1, 4, 5 și 6 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare

I. Obiectul petitiilor

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare a fost publicată în Monitorul Oficial, Partea I, cu nr. 923 din data de 11 decembrie 2015. De la această dată până la data prezentei, la instituția Avocatul Poporului au fost înregistrate peste 300 de petiții din partea beneficiarilor Legii nr. 223/2015 privind pensiile militare de stat, modificată prin art. 40 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015.

Prin petițiile formulate s-a solicitat sesizarea Curții Constituționale cu excepția de neconstituționalitate a **art. 40 punctele 1, 4, 5 și 6 din Ordonanța de urgență nr. 57/2015**, care **abrogă art. 22**, respectiv **modifică art. 28 – 30 din Legea nr. 223/2015**.

Criticile de neconstituționalitate formulate au vizat, în esență, următoarele aspecte:

1. Încălcarea art. 115 alin. (4) din Constituție, prin nemotivarea urgenței reglementării și a **art. 1 alin. (4) din Legea fundamentală**, prin imixtiunea nepermisă a Guvernului în competența legislativă a Parlamentului.

2. Nerespectarea art. 115 alin. (6) din Constituție, fiind încălcat **dreptul fundamental la pensie prevăzut de art. 47 alin. (2) din Constituție**, prin reducerea cuantumului pensiei de serviciu de la 80% la 65% și limitarea cuantumului pensiei la 85% din baza de calcul pentru o vechime mai mare de 25

de ani. Mai mult, în opinia petenților, noua lege este mai dezavantajoasă decât vechea lege a pensiilor militare de stat (Legea nr. 164/2001), care stabilea o limită de 100% din baza de calcul.

În plus, s-a exprimat nemulțumirea față de abrogarea art. 22 din Legea nr. 223/2015 privind pensia de serviciu anticipată și anticipată parțială, indiferent de vârstă.

În ceea ce privește **dreptul la pensie**, s-a apreciat că prin neincluderea primei orare de zbor, a primei de parașutare, a primei de clasificare, a primei speciale pentru încercarea, recepția și verificarea în zbor a tehnicii aeronautice sunt excluși abuziv piloții, scafandrii și parașutiștii militari din categoria beneficiarilor de pensii militare.

3. Încălcarea principiului egalității în drepturi prevăzut de art. 16 din Constituție prin crearea unor discriminări evidente între pensionarii militari și alte categorii de pensionari, la stabilirea:

a) bazei de calcul:

- pentru pensiile militare este *media soldelor/salariilor lunare brute realizate la funcția de bază în 6 luni consecutive, din ultimii 5 ani de activitate*, față de

- alte categorii de pensii de serviciu – se raportează fie la ultima lună de activitate (judecători, procurori, magistrați – asistenți de la Înalta Curte de Casație și Justiție și alte persoane asimilate, membrii Corpului diplomatic), fie la ultimele 12 luni de activitate (personalul auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești, personalul aeronautic civil);

b) cuantumului pensiei de serviciu:

- pentru pensiile militare este *de 65% din baza de calcul*, față de

- cuantumul de 80% din baza de calcul utilizată la stabilirea pensiilor de serviciu ale altor categorii profesionale (personalul aeronautic civil, personalul auxiliar de specialitate din cadrul instanțelor judecătorești și al parchetelor, funcționarii publici parlamentari, personalul diplomatic și consular etc.);

c) limitei pensiei:

- pentru pensiile militare este **de 85% din baza de calcul**, față de
- **cuantumul de 100%** stabilit ca limită pentru alte categorii profesionale (judecători, procurori, personalul aeronautic civil, personalul diplomatic și consular).

II. Prevederile legale criticate

Prin petițiile formulate sunt criticate dispozițiile art. 40 pct. 1, 4-6 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015, care abrogă art. 22, respectiv modifică art. 28 - 30 din Legea nr. 223/2015, având ca obiect stabilirea bazei de calcul, cuantumul și limita maximă a pensiilor militare de stat. Precizăm că beneficiarii sunt militarii, polițiștii și funcționarii publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare.

Legea nr. 223/2015 a fost modificată prin actul normativ criticat, în privința următoarelor aspecte:

1. Stabilirea bazei de calcul (art. 40 pct. 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015 care modifică art. 28 din Legea nr. 223/2015).

- În forma inițială, **baza de calcul** folosită pentru stabilirea pensiei militare de stat era **media tuturor veniturilor brute realizate în 6 luni consecutive, din ultimii 5 ani de activitate**, actualizate la data deschiderii drepturilor de pensie, la care se adaugă un spor de până la 15%.

Observăm că sintagma „toate veniturile brute”, nu era definită, astfel încât, în aplicarea principiului *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, la stabilirea bazei de calcul a pensiei speciale s-ar fi ajuns la valorificarea, pe lângă veniturile realizate din exercitarea funcției de bază, a **oricăror alte venituri decât cele de natură salarială care, așa cum rezultă din text, pot proveni din orice sursă.**

- În forma modificată, **baza de calcul** folosită pentru stabilirea pensiei militare de stat este **media soldelor/salariilor lunare brute realizate la funcția de bază în 6 luni consecutive, din ultimii 5 ani de activitate**, actualizate la data

deschiderii drepturilor de pensie, în care nu se includ: **a) diurnele** de deplasare și de delegare, indemnizațiile de delegare, detașare sau transfer; **b) compensațiile** lunare pentru **chirie**; **c) valoarea financiară a normelor de hrană și alocațiile valorice de hrană**; **d) contravaloarea echipamentelor** tehnice, a echipamentului individual de protecție și de lucru, a alimentației de protecție, a medicamentelor și materialelor igienico-sanitare, a altor drepturi de protecție a muncii, precum și a uniformelor obligatorii și a drepturilor de echipament; **e) primele și premiile**, cu excepția primelor de clasificare, de specializare și de ambarcare pe timpul cât navele se află în baza permanentă; **f) indemnizațiile de instalare și de mutare**, precum și sumele primite, potrivit legii, pentru acoperirea cheltuielilor de mutare în interesul serviciului; **g) contravaloarea transportului ocazionat de efectuarea concediului de odihnă**, precum și a **transportului la și de la locul de muncă**; **h) plățile compensatorii și ajutoarele** la trecerea în rezervă sau direct în retragere, respectiv la încetarea raporturilor de serviciu cu drept la pensie; **i) compensarea în bani a concediului de odihnă neefectuat**; **j) restituiri și plăți de drepturi aferente** altei perioade de activitate decât cea folosită la stabilirea bazei de calcul; **k) majorările/stimulările financiare** acordate personalului pentru **gestionarea fondurilor comunitare**, precum și a împrumuturilor externe contractate sau garantate de stat; **l) drepturile salariale** acordate personalului didactic salarizat prin **plata cu ora** și drepturile salariale acordate pentru efectuarea orelor de gardă de către personalul medico-sanitar; **m) sumele încasate în calitate de reprezentanți în adunările generale ale acționarilor**, în consiliile de administrație, în comitetele de direcție, în comisiile de cenzori sau în orice alte comisii, comitete ori organisme, acordate potrivit legislației în vigoare la acea dată, indiferent de forma de organizare sau de denumirea angajatorului ori a entității asimilate acestuia; **n) drepturile specifice** acordate personalului care a participat la **misiuni și operații în afara teritoriului** statului român; **o) sporurile, indemnizațiile și alte drepturi salariale** acordate și personalului militar, polițiștilor și funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare, prevăzute în anexa nr. II - Familia ocupațională de funcții bugetare «Învățământ»

și în anexa nr. III - Familia ocupațională de funcții bugetare «Sănătate» la Legea-cadru nr. 284/2010, cu modificările și completările ulterioare; p) **alte venituri care, potrivit legislației în vigoare la data plății, nu reprezintă drepturi de natură salarială sau asimilate salariilor.** Celelalte dispoziții ale art. 28 sunt reluate în cea mai mare parte.

2. **Stabilirea cuantumului pensiilor militare de stat** (art. 40 pct. 5 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015 modifică art. 29 din Legea nr. 223/2015), astfel:

- *în forma inițială a legii*: persoanele cu **vechime cumulată** (perioadele de timp recunoscute ca vechime în serviciu, vechime în muncă, stagiul de cotizare sau perioade asimilate în vederea obținerii unei pensii în condițiile legii) **de cel puțin 25 de ani** ar fi avut pensie de serviciu în **cuantum de 80%** din baza de calcul prevăzută la art. 28, în timp ce

- *în forma modificată*, **cuantumul este redus la 65%** din baza de calcul prevăzută la art. 28;

- sunt păstrate celelalte prevederi ale art. 29, referitoare la cuantumul pensiei pentru persoanele cu vechime cumulată de până la 25 de ani, respectiv peste 25 de ani (pentru care cuantumul pensiei se diminuează, respectiv crește cu câte 1% din baza de calcul pentru fiecare an care lipsește, respectiv se adaugă);

- o prevedere suplimentară în *forma modificată* a legii: **cuantumul pensiilor militare se determină proporțional cu numărul anilor de vechime în serviciu, la care se adaugă sporurile** de activitate în condiții deosebite, speciale sau în alte condiții, de 1 an și 3 luni, 1 an și 6 luni, respectiv 2 ani.

3. **Stabilirea limitei maxime a pensiilor militare de stat** (art. 40 pct. 6 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015 care modifică art. 30 din lege).

- *în forma inițială a legii*, se făcea referire la cei care au desfășurat activitatea în condiții deosebite, speciale sau alte condiții;

- *în forma modificată*, se stabilește că **pensia stabilită, recalculată și actualizată nu poate fi mai mare decât 85% din baza de calcul prevăzută la art. 28.**

Menționăm că reglementarea pensiei pentru activitatea din condiții deosebite, speciale sau alte condiții face obiectul **Normelor metodologice privind încadrarea în condiții deosebite, condiții speciale și alte condiții, specifice personalului militar**, aprobate prin Ordinul nr. M.123/2015 emis de ministrul apărării naționale și publicat în Monitorul Oficial, Partea I, cu nr. 982 din data de 30 decembrie 2015.

4. Abrogarea art. 22 din Legea nr. 223/2015 privind dreptul de a beneficia la cerere, de **pensia de serviciu anticipată sau anticipată parțială, indiferent de vârstă**, pentru cei care au o vechime ca militar/polițist/funcționar public cu statut special, în activitate, de cel puțin 10 ani și o vechime efectivă de 20 de ani în calitate de personal din unități/structuri de intervenție și acțiuni speciale, personal în unități de intervenție antiteroristă, personal navigant pe elicoptere, avioane de vânătoare, vânătoare-bombardament și cercetare, aeronave de transport, aeronave de instrucție ale școlilor militare de aviație, scafandrii, precum și personalul din unitățile de comunicații, radiolocație și război electronic (art. 40 pct. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015 care modifică art. 30 din lege).

Din analiza criticilor formulate, rezultă că, în fapt, se urmărește eliminarea din fondul activ al legislației a art. 40 pct. 1, 4, 5 și 6 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015, astfel încât Legea nr. 223/2015 să fie aplicată în forma sa inițială.

III. Analiza criticilor de neconstituționalitate

1. Referitor la critica de neconstituționalitate privind imixtiunea Guvernului în competența legislativă a Parlamentului, prin încălcarea principiului separației puterilor în stat, consacrat la nivel constituțional prin art. 1 alin. (4), constatăm că aceasta nu poate fi reținută. Prin instituția delegării legislative, art. 115 alin. (4) – (8) din Legea fundamentală, Guvernul a fost îndrituit să adopte ordonanțe de urgență în anumite condiții, și anume în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, cu

obligăția de a motiva urgența. Or, prin motivarea situației extraordinare și a urgenței, Guvernul, în virtutea prerogativelor sale constituționale, poate adopta ordonanțe de urgență, fără ca aceasta să contravină principiului separației puterilor în stat.

Cu privire la susținerile prin care se învederează faptul că Guvernul, prin emiterea ordonanței de urgență, a nesocotit, contrar Constituției, prevederi cuprinse într-o lege adoptată de Parlament, observăm că, prin exercitarea competenței delegate de legiferare prevăzute de art. 115 din Constituție, activitatea legislativă a Guvernului se referă *eo ipso* la domeniul reglementat prin legi ordinare sau organice, după caz. Așadar, aceasta vizează, în mod implicit, legile adoptate de Parlament, fără ca o atare operațiune legislativă să echivaleze *ab initio* cu contracararea voinței Parlamentului, respectiv a unei măsuri de politică legislativă în sensul reținut, spre exemplu, prin Deciziile Curții Constituționale nr. 1.221/2008, nr. 842/2009, nr. 989/2009 și nr. 761/2014.

În cauza de față, activitatea legislativă delegată a Guvernului interferează cu cea originară a Parlamentului, fără a se putea reține, însă, existența unei opțiuni guvernamentale care să anihileze rolul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a țării.

2. În ceea ce privește pretinsa încălcare a art. 115 alin. (4) din Constituție, prin nemotivarea urgenței modificării Legii nr. 223/2015, observăm că în preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2015 se arată că:

- Legea nr. 223/2015 intră în vigoare la data de 1 ianuarie 2016;
- în textul acesteia există prevederi arbitrare în interpretare care pot determina diferențieri de tratament aplicabil pensionarilor în etapa de stabilire, recalculare și/sau actualizare a pensiilor militare de stat;
- în condițiile neadoptării măsurilor de modificare și completare a Legii nr. 223/2015, este imposibilă emiterea normelor juridice de rang inferior și există riscul apariției unui nou val de litigii de anvergura celui din anii 2010-2012;
- la data de 1 ianuarie 2016 dispozițiile *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 6/2009 privind instituirea indemnizației sociale pentru pensionari*

nu mai sunt aplicabile pensiilor militare, ceea ce conduce la diminuarea drepturilor aflate în plată, stabilite la nivelul pensiei minime garantate, respectiv diminuarea cuantumului pensiei sub nivelul indemnizației sociale pentru pensionari.

Astfel, normele legale în speță urmau să intre în vigoare în data de 1 ianuarie 2016, iar Ordonanța de urgență a fost publicată în Monitorul Oficial în data de 11 decembrie 2015. Apreciem că elementele menționate vizează interesul public și constituiau **situații de urgență și extraordinare a căror reglementare nu putea fi amânată.**

3. Cu privire la critica de neconstituționalitate vizând încălcarea art. 115 alin. (6) din Constituție, prin raportare la dreptul fundamental la pensie, motivat de reducerea cuantumului pensiei de serviciu de la 80% la 65% și limitarea cuantumului pensiei la 85% din baza de calcul pentru o vechime mai mare de 25 de ani, precizăm următoarele:

Constituția României prevede la art. 47 alin. (2) dreptul la pensie ca drept fundamental, însă condițiile, criteriile de acordare a pensiei, modul de calcul, precum și cuantumul valoric sunt stabilite de legiuitor, care are totodată libertatea să le modifice.

Este adevărat că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a sancționat reșezarea sistemului de calcul a pensiei stabilite potrivit principiului contributivității, în sensul diminuării pensiei aflate în plată - considerată drept câștigat, respectiv speranță legitimă, deoarece "*prin sumele plătite sub forma contribuțiilor la bugetul asigurărilor sociale, persoana în cauză practic și-a câștigat dreptul de a primi o pensie în cuantumul rezultat prin aplicarea principiului contributivității*", iar "*contributivitatea, ca principiu, este de esența dreptului la pensie, iar derogările, chiar și temporare, referitoare la obligația statului de a plăti cuantumul pensiei, rezultat în urma aplicării acestui principiu, afectează substanța dreptului la pensie.* (Decizia nr. 872 din 25 iunie 2010).

În speță, însă, ne aflăm într-o situație juridică diferită:

În primul rând, modificarea modului de calcul al pensiei de serviciu s-a realizat înainte de intrarea în vigoare a legii, astfel încât **intervenția legiuitorului delegat nu a afectat drepturi câștigate**, pensiile în baza Legii nr. 223/2015 nefiind în plată la data modificării.

În al doilea rând, pensia militară de stat nu este o pensie bazată pe contributivitate, ci una derogatorie de la principiul contributivității, acesta din urmă stând la baza pensiilor publice stabilite conform Legii nr. 263/2010. Spre deosebire de pensiile publice, pensiile militare de stat nu se plătesc din bugetul asigurărilor sociale – constituit din contribuțiile individuale, ci de la bugetul de stat [art. 5 alin. (2) din Legea nr. 223/2015].

Așadar, în timp ce **pensiile publice se stabilesc exclusiv** raportat la contribuțiile sociale plătite în întreaga perioadă de activitate în muncă – neactualizate și se plătesc din fondul de asigurări sociale de stat - constituit din contribuțiile datorate de persoanele fizice și juridice participante la sistemul public de pensii, **pensiile militare nu au la bază principiul contributivității**, fiind stabilite ca medie a soldelor/salariilor lunare brute realizate la funcția de bază în 6 luni consecutive, din ultimii 5 ani de activitate, actualizate la data deschiderii drepturilor de pensie, și se plătesc de la bugetul de stat.

Față de nemulțumirea privind diminuarea cuantumului pensiei, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că principiul păstrării în plată a cuantumului cel mai favorabil al pensiei vizează numai pensiile întemeiate pe sistemul contributiv, întrucât numai în acest caz cuantumul pensiei poate fi considerat ca fiind un drept câștigat. Prin urmare, persoanele care au beneficiat de pensii de serviciu și titularii pensiilor publice nu se află în situații identice, astfel că tratamentul juridic diferențiat nu are semnificația încălcării principiului constituțional al egalității în drepturi a cetățenilor. În acest sens, s-a pronunțat Curtea Constituțională prin Decizia nr. 549/2014.

În mod similar, neincluderea primei orare de zbor, a primei de parașutare, a primei de clasificare, a primei speciale pentru încercarea, recepția și verificarea în zbor a tehnicii aeronautice în cazul piloților, scafandrilor și parașutiștilor militari

