

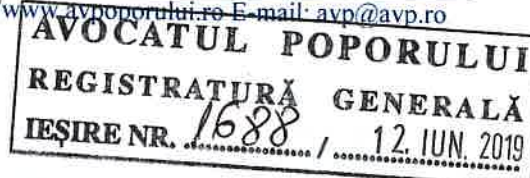


ROMÂNIA
Avocatul Poporului



Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București

Telefon +40-21-312.71.01 Fax: +40-21-312.49.21 Internet: <http://www.avpoporului.ro> E-mail: avp@avp.ro



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

Referitor la solicitarea dumneavoastră formulată în cadrul dosarului nr. 91D/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. 25 din Capitolul II, Secțiunea 3 din Legea-Cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, modificată.

Vă asigur, domnule președinte, de înalta mea considerație.

Avocatul Poporului,


Victor CIORBEA





ROMÂNIA
Avocatul Poporului



Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București

Telefon +40-21-312.71.01 Fax: +40-21-312.49.21 Internet: <http://www.avpoporului.ro> E-mail: avp@avp.ro
Ref. Dosar Curtea Constituțională nr. 91D/2017

PUNCT DE VEDERE

privind excepția de neconstituționalitate invocată de reclamanții
Beșidean Adriana Loredana, Cherteș Daniela Anca, Ceușan Gabriela
Ghizela și Firoiu Carmen Izabela, în calitate de magistrați, în dosarul nr.
3332 aflat pe rolul Curții de Apel București, Secția a VIII-a
Contencios Administrativ și Fiscal

Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie dispozițiile art. 25 din Capitolul II, Secțiunea 3 a Legii nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, modificată, potrivit căreia „(1) *Suma 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.* (2) *Prin excepție de la prevederile alin. (1), pentru instituțiile din sistemul sanitar și de asistență socială și cele din sistemul de apărare, ordine publică și securitate națională, suma sporurilor, compensațiilor, adaosurilor, primelor, premiilor și indemnizațiilor, inclusiv cele pentru hrană și vacanță, acordate cumulativ pe total buget pentru fiecare ordonator principal 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 și a indemnizațiilor lunare, după caz.* (3) *Începând cu luna mai 2018, la stabilirea limitei de sporuri prevăzute la alin. (2) se includ drepturile prevăzute la anexa nr. II cap. II art. 2 alin. (1).*

(4) Prevederile alin. (1) nu se aplică personalului trimis în misiune în străinătate. (5) Prevederile alin. (2) și (3), pentru instituțiile din sistemul sanitar, se aplică începând cu data de 1 martie 2018. (6) Pentru ordonatorii principali de credite prevăzuți la alin. (2) se depășește, după caz, plafonul prevăzut la respectivul alineat, astfel încât, pentru unitățile sanitare de monospecialitate, serviciile județene de ambulanță și Serviciul de Ambulanță al Municipiului București-Ilfov, să se asigure limita minimă a sporurilor stabilită conform prevederilor art. 23. Unitățile sanitare de monospecialitate includ unități sanitare cu și fără paturi care acordă servicii medicale într-o specialitate, în conexiune, după caz, cu alte specialități complementare”.

Autorii excepției de neconstituționalitate, în calitate de magistrați, consideră că normele legale criticate, respectiv prevederile art. 25 din Legea-Cadru nr. 153/2017, modificată sunt neconstituționale fiind nesocotite dispozițiile **art. 4, art. 16, art. 41, art. 124 și art. 125 din Constituție**, precum și **Protocolul nr. 12 la Convenția europeană a drepturilor omului și a libertăților fundamentale**.

În opinia **instanței de judecată**, exprimată prin Încheierea din data de **16 octombrie 2018**, de sesizare a Curții Constituționale, **excepția de neconstituționalitate invocată de către reclamânți, în calitate de magistrați**, este întemeiată în măsura în care se reține că aplicarea prevederilor normative contestate ar putea crea o încălcare a prevederilor **art. 4 și art. 16 din Constituția României**.

Referitor la **critica de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 25** din Capitolul II, Secțiunea 3 a Legii nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, modificată **față de art. 4, art. 16 și art. 41 din Constituție**, apreciem că **aceasta poate fi reținută**, întrucât textele legale criticate **crează diferențiere de salarizare între magistrații care au aceeași vechime și îndeplinesc aceeași funcție**.

Astfel, față de prevederile **art. 4 și 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 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 să-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 aceluși 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 aceluiași 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 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 aceluiași 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.

Motivat de cele de mai sus, considerăm că prevederile art. 25 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, 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, în funcție de structura personalului avut în subordine și drepturile cuvenite, fără să existe o justificare obiectivă și rezonabilă.

Avocatul Poporului,


Victor Ciorbea

