



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

Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEȘIRE NR. 10961 / 3. APR 2024

RĂSPUNS COLECTIV

privind modul de soluționare a petițiilor înregistrate la instituția Avocatul Poporului având ca obiect dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 19/2024 privind unele măsuri referitoare la salarizarea personalului din sănătate, asistență socială și alte sectoare de activitate bugetară

Stimate doamne/Stimați domni,

Prin petițiile înregistrate la instituția Avocatul Poporului ați solicitat Avocatului Poporului să întreprindă demersuri pentru ca **funcția de asistent personal să beneficieze de majorările salariale prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 19/2024 privind unele măsuri referitoare la salarizarea personalului din sănătate, asistență socială și alte sectoare de activitate bugetară.**

Potrivit petițiilor, prin prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 19/2024 se acordă majorări salariale angajaților din familia ocupațională **"Sănătate și asistență socială"**, or **funcția de asistent personal este cuprinsă în Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare, în Anexa nr. II-Familia ocupațională de funcții bugetare "Sănătate și Asistență Socială", Capitolul I: Unități sanitare, de asistență socială și de asistență medico-socială, Subcapitolul 3: Instituții și unități de asistență socială/servicii sociale cu sau fără cazare, pct. 2, subpct. 3.2-Salarii de bază pentru personalul de specialitate din instituțiile și unitățile de asistență socială/centre cu sau fără personalitate juridică, poziția 45, referitoare la "Părinte social, îngrijitor la domiciliu, asistent personal, asistent personal profesionist".**

Astfel, deși la Capitolul I, Subcapitolul 3, pct. 2, subpct. 3.2 poziția 45 din Legea-cadru nr. 153/2017, legiuitorul a înțeles să cuprindă toate cele 4 funcții, întrucât au ca numitor comun îngrijirea persoanelor dependente/vulnerabile în scopul dezinstituționalizării și integrării, **prin Ordonanța de urgență nr. 19/2024, Guvernul a exclus din cele 4 funcții doar pe aceea de asistent personal**, chiar și după ce Consiliul Economic și Social a atenționat că **"s-ar impune ca majorarea salarială să se aplice tuturor funcțiilor, inclusiv celor care reprezintă alternative de protecție la cea rezidențială, respectiv cea de protecție sau îngrijire în familie asistenți maternali profesioniști, asistenți personali și asistenți personali profesioniști, tocmai pentru că reprezintă o resursă umană care sprijină prevenirea instituționalizării și principiul ocrotirii copiilor/persoanelor adulte cu dizabilități în familie și aduce economie la bugetul de stat prin faptul că nu este necesară asigurarea/susținerea unui standard de cost"**, precum și după ce sindicatele au insistat să nu fie exclusă funcția de asistent personal.

Analizând conținutul petițiilor formulate, vă aducem la cunoștință următoarele:

√ Din examinarea **Preambulului Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 19/2024 privind unele măsuri referitoare la salarizarea personalului din sănătate, asistență socială și alte sectoare de activitate bugetară** reținem că adoptarea acesteia a fost motivată, în principal: de faptul că asigurarea asistenței medicale reprezintă o prioritate strategică națională, iar în sistemul sanitar se înregistrează un deficit de personal în raport cu necesarul prevăzut în statele de funcții, iar atractivitatea desfășurării activității de continuitate a asistenței medicale este din ce în ce mai redusă; *de faptul că personalul din domeniul asistenței sociale este suprasolicitat, nemotivat și se confruntă cu un fenomen accelerat de pierdere a personalului de specialitate în favoarea altor autorități ale administrației publice locale sau centrale, cu o adevărată migrație de personal, simultan cu imposibilitatea de a recruta personal de înlocuire pentru ocuparea posturilor vacante datorită blocării repetate a posturilor vacante din sectorul bugetar; de provocările de care s-a lovit sistemul de asistență socială, respectiv pandemia de COVID-19, criza din Ucraina, creșterea numărului persoanelor vârstnice în România sau criza forței de muncă în domeniul asistenței sociale și migrarea acesteia; de faptul că unele categorii de personal bugetar au beneficiat în anul 2023 de majorări salariale semnificative, altele decât cele reglementate de Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare.*

Astfel, în materia asistenței sociale, **potrivit art. I alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 19/2024** *"Începând cu drepturile salariale aferente lunii martie a anului 2024, prin derogare de la prevederile art. 12 alin. (2) din Legea-cadru nr. 153/2017, cu modificările și completările ulterioare, salariile de bază ale personalului care ocupă funcții din domeniul asistenței sociale din anexa nr. II la Legea-cadru nr. 153/2017 se stabilesc și se acordă eșalonat, în două tranșe, conform anexei nr. 2 la prezenta ordonanță de urgență"*.

Menționăm că la pozițiile 45 și 46 din Anexa nr. 2: **Unități de asistență socială/Servicii sociale cu sau fără cazare, pct. 2- Salarii de bază pentru personalul de specialitate și pentru personalul de îngrijire și asistență din unitățile de asistență socială/centre cu sau fără personalitate juridică, ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 19/2024 se regăsesc următoarele categorii de personal: părintele social, îngrijitorul la domiciliu și asistentul personal profesionist.**

Prin urmare, majorările salariale reglementate prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 19/2024 vizează salarizarea personalului din sănătate, asistență socială și alte sectoare de activitate bugetară, astfel că în domeniul asistenței sociale se aplică personalului de specialitate și pentru personalul de îngrijire și asistență din **unitățile de asistență socială/centre cu sau fără personalitate juridică**, or asistentul personal acordă asistență și îngrijire copilului sau adultului cu handicap grav, prin încheierea unui contract individual de muncă cu primăria, nefiind personal de specialitate al instituțiilor sau unităților de asistență socială.

Potrivit art. 40 alin. (1) din Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *"Autoritățile administrației publice locale au obligația să prevadă în bugetul local sumele necesare din care se suportă salarizarea, precum și celelalte drepturi cuvenite asistentului personal, potrivit legii. Sumele se asigură în proporție de cel mult 90% de la bugetul de stat, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată, în baza numărului de beneficiari comunicat de unitățile administrativ-teritoriale"*.

În context, reținem și Decizia nr. 23 din 27 noiembrie 2023 a Înaltei Curți de Casație și Justiție pentru admiterea recursului în interesul legii privind interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 37 din Legea nr. 448/2006 și a prevederilor anexei nr. 9 pct. IV lit. A subpct. 2 din Hotărârea Guvernului nr. 153/2018 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind stabilirea locurilor de muncă, a categoriilor de personal, a mărimii concrete a sporului pentru condiții de muncă prevăzut în anexa nr. II la Legea-cadru nr. 153/2017, potrivit căreia *"Faptul că modalitatea de stabilire a salariului de*

bază convenit asistentului personal este indicată la pct. 45 din tabelul prevăzut la pct. 3.2 din anexa nr. II cap. I la Legea-cadru nr. 153/2017 nu este de natură a conduce la o altă concluzie. Astfel, nu trebuie ignorată necesitatea includerii salarizării asistentului personal în Legea-cadru de salarizare a personalului plătit din fonduri publice, **aceasta fiind și sursa de finanțare a activității asistenților personali potrivit art. 40 din Legea nr. 448/2006, dar și faptul că enunțul pct. 3.2 se referă exclusiv la salariul de bază și are în vedere personalul de specialitate din instituțiile și unitățile de asistență socială. Or, includerea asistentului personal în categoriile subsumate pct. 3.2 nu transformă automat angajatorul său într-o unitate de asistență socială,** avută în vedere cu prilejul reglementării sporului pentru condiții periculoase sau vătămătoare prevăzut la art. 14 din cap. II din anexa nr. II la Legea-cadru nr. 153/2017, **asistentul personal neputând fi considerat personal de specialitate în raport cu reglementarea specială cuprinsă la art. 38 și 39 din Legea nr. 448/2006.**

Interpretarea restrictivă a acestei reglementări, luând în considerare toate cerințele cumulative ale normei, nu poate fi privită ca generând un tratament diferențiat în mod nejustificat, câtă vreme însuși legiuitorul a instituit aceste două categorii de asistenți personali, fiecare cu statut și regim propriu. Astfel, nu trebuie omis faptul că legea specială, care reglementează serviciile destinate protecției persoanelor cu handicap grav, recunoaște în mod expres și autonom categoria asistenților personali, conferindu-i o serie de drepturi în cuprinsul art. 37 din Legea nr. 448/2006, care nu se suprapun în totalitate celor prevăzute la art. 47 din Legea nr. 448/2006 pentru categoria asistenților personali profesioniști. Această diferențiere de tratament legal își are fundamentul în chiar cerințele speciale de calificare impuse asistentului personal profesionist pentru derularea activității potrivit Hotărârii Guvernului nr. 548/2017, care determină așteptări diferite referitoare la calitatea și specializarea muncii efectiv prestate, precum și nevoia de fidelizare a acestora în profesie.”

√ În jurisprudența sa¹, Curtea Constituțională a statuat că **legiuitorul are dreptul de a elabora măsuri de politică legislativă în domeniul salarizării în concordanță cu condițiile economice și sociale existente la un moment dat** (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 707 din 29 noiembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 127 din 17 februarie 2017, Decizia nr. 291 din 22 mai 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 451 din 20 iunie 2014, și Decizia nr. 31 din 5 februarie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 266 din 13 mai 2013). În același sens este și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, potrivit căreia **statele se bucură de o largă marjă de apreciere pentru a determina oportunitatea și intensitatea politicilor lor în domeniul sumelor care urmează a fi plătite angajaților lor din bugetul de stat, și anume Hotărârea din 8 noiembrie 2005, pronunțată în Cauza Kechko împotriva Ucrainei, paragraful 23, Hotărârea din 8 decembrie 2009, pronunțată în Cauza Wieczorek împotriva Poloniei, paragraful 59, Hotărârea din 2 februarie 2010, pronunțată în Cauza Aizpurua Ortiz împotriva Spaniei, paragraful 57, Decizia din 6 decembrie 2011, pronunțată în cauzele Felicia Mihăieș împotriva României și Adrian Gavril Senteș împotriva României, paragraful 15.**

Deși este de dorit ca sistemul de salarizare să fie cât mai transparent și să se asigure o egalitate de tratament pentru persoane care prestează o muncă egală ori comparabilă, **legiuitorul dispune totuși de libertatea de a aprecia că, într-un anumit moment, se impun susținerea și stimularea unor categorii socioprofesionale în scopul încurajării evoluției unor sectoare importante pentru buna funcționare a societății. Pentru realizarea acestui obiectiv, legiuitorul poate institui regimuri salariale mai favorabile, prin majorări salariale, ceea ce creează o situație diferită în raport cu alte categorii de personal plătit din fonduri publice.** Aceste regimuri mai favorabile au, prin urmare, caracterul unor excepții, iar legiuitorul are dreptul de a stabili căror categorii socioprofesionale se adresează pentru atingerea obiectivelor avute în vedere, având totuși în vedere să nu creeze discriminări în rândul persoanelor aflate în situații identice. A nega acest drept legiuitorului, printr-o aplicare rigidă, uniformizantă, a principiului egalității în drepturi, fără a ține cont de situațiile obiective care le

¹ Decizia nr. 77/2020 a Curții Constituționale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 526 din 19 iunie 2020

diferențiază în raport cu scopul urmărit, ar echivala cu o negare a dreptului puterii legiuitoare de a interveni, prin politici necesare, în sensul susținerii și promovării unor sectoare de activitate vitale pentru buna funcționare a societății în întregul său, atunci când această intervenție se impune².

De asemenea, Curtea a mai reținut că, pe fondul prevederilor legale anterioare privind salarizarea personalului din sectorul bugetar, reglementarea salarizării personalului plătit din fonduri publice prin Legea-cadru nr. 153/2017 apare ca un proces complex, care, în mod necesar, presupune, în timp, o serie de corecții și corelări cu ansamblul actelor normative care fac parte din fondul activ al legislației, aspecte ce țin de competența autorității legiuitoare³. **Este dreptul exclusiv al legiitorului să facă diferențierea corespunzătoare la stabilirea drepturilor salariale.** Atribuțiile, competențele, sarcinile specifice, responsabilitățile și importanța activității desfășurate sunt diferite chiar și pentru personalul care este încadrat pe funcții similare, la diferite autorități sau instituții publice și, prin urmare, stabilirea unui tratament juridic diferențiat apare ca justificată (Decizia nr. 126 din 10 martie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 514 din 16 iunie 2020)⁴.

√ Prin urmare, **aspectele sesizate tind la modificarea soluției legislative, în sensul acordării majorărilor salariale prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 19/2024 și asistenților personali, or atât modificarea conținutului unor norme juridice, ca fază de legiferare, cât și aprecierea necesității adoptării unor acte normative noi sau completării normelor juridice deja existente intră în puterea Parlamentului, în calitatea sa de legiitor primar sau a Guvernului, ca legiitor delegat.**

Cât privește competențele Avocatului Poporului, menționăm că potrivit art. 2 alin. (1) și (3) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, aceasta este o autoritate publică autonomă și independentă față de orice altă autoritate publică, în condițiile legii. În temeiul reglementării legale menționate, Avocatul Poporului nu-și poate exercita atribuțiile decât în limitele constituționale și legale stabilite, fără a se substitui altor autorități publice care, la rândul lor, trebuie să-și îndeplinească propriile atribuții, astfel cum sunt acestea reglementate în legislația în vigoare.

Totodată, precizăm că **Avocatul Poporului nu are drept de inițiativă legislativă**, acesta putând fi doar consultat de inițiatorii proiectelor de legi și ordonanțe, care, prin conținutul reglementărilor, privesc drepturile și libertățile cetățenilor, prevăzute de Constituția României, de pactele și celelalte tratate internaționale privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, astfel cum dispune art. 30 din Legea nr. 35/1997.

Conform dispozițiilor art. 74 alin. (1) din Constituția României, inițiativa legislativă aparține, după caz, Guvernului, deputaților, senatorilor sau unui număr de cel puțin 100.000 de cetățeni cu drept de vot. Cetățenii care își manifestă dreptul la inițiativă legislativă trebuie să provină din cel puțin un sfert din județele țării, iar în fiecare din aceste județe, respectiv în municipiul București, trebuie să fie înregistrate cel puțin 5.000 de semnături în sprijinul acestei inițiative.

√ **Față de cele de mai sus, situația salarizării asistenților personali rămâne în atenția Avocatului Poporului, acesta urmând să sesizeze autoritățile publice cu atribuții în inițierea modificărilor legislative în sensul sesizat de dvs. (Ministerul Muncii și Solidarității Sociale, Ministerul Familiei, Tineretului și Egalității de Șanse), precum și comisiile de specialitate ale Parlamentului.**

Renate Weber

Avocatul Poporului

² Decizia nr. 718/2018 a Curții Constituționale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 195 din 12 martie 2019

³ Decizia nr. 117/2023 a Curții Constituționale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 518 din 12 iunie 2023

⁴ Decizia nr. 448/2020 a Curții Constituționale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 11 din 6 ianuarie 2021