



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. 31307 / 22 OCT. 2025

RĂSPUNS COLECTIV

privind petițiile referitoare la dispozițiile art. XVIII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 52/2025 pentru modificarea și completarea unor acte normative, pentru stabilirea unor măsuri privind implementarea programelor naționale din domeniul lucrărilor publice, precum și pentru stabilirea unor măsuri bugetare

Prin mai multe petiții, având același obiect, se solicită Avocatului Poporului sesizarea Curții Constituționale în privința **art. XVIII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 52/2025 pentru modificarea și completarea unor acte normative, pentru stabilirea unor măsuri privind implementarea programelor naționale din domeniul lucrărilor publice, precum și pentru stabilirea unor măsuri bugetare**, raportate la art. 1 alin. (3)-(5), art. 15 alin. (2), art. 16 alin. (1), art. 20 alin. (1), art. 21 alin. (1)-(3), art. 61 alin. (1), art. 115 alin. (4) și (6), art. 124 alin. (2), art. 141 din Constituție, motivat de amânarea plății sumelor reprezentând drepturile salariale acordate prin hotărâri judecătorești definitive (tranșa aferentă anului 2025) pentru anul 2026.

Textul legal criticat are următorul conținut: "(1) Tranșele aferente sumelor prevăzute prin hotărâri judecătorești având ca obiect acordarea unor drepturi de natură salarială stabilite în favoarea personalului din instituțiile și autoritățile publice, care fac obiectul plății eşalonate, conform legii, scadente până la 31 decembrie 2025 și care nu au fost plătite până la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență, se plătesc în anul 2026.

(2) Prevederile alin. (1) se aplică și în ceea ce privește tranșele aferente sumelor prevăzute prin hotărâri judecătorești definitive având ca obiect acordarea de daune-interese moratorii sub forma dobânzii legale pentru plata eşalonată a sumelor prevăzute în titluri executorii având ca obiect acordarea unor drepturi salariale personalului din sectorul bugetar, care fac obiectul plății eşalonate, conform legii.

(3) Prevederile alin. (1) se aplică și tranșelor aferente sumelor care reprezintă diferența dintre drepturile salariale stabilite prin acordarea valorii de referință sectorială în cuantum de 605,225 lei prin ordin/decizie a conducătorilor instituțiilor din sistemul justiției și drepturile salariale aflate în plată începând cu data de 1 ianuarie 2018, neachitate până la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență."

Analizând aspectele sesizate, precizăm următoarele:

Referitor la soluția legislativă care reglementează eşalonarea succesivă a plății sumelor prevăzute prin hotărâri judecătorești având ca obiect acordarea unor drepturi de natură salarială stabilite în favoarea personalului din instituțiile și autoritățile publice, **Curtea Constituțională s-a pronunțat în sensul constituționalității acesteia printr-o jurisprudență numeroasă și constantă**, respectiv prin Decizia nr. 188/2010, Decizia nr. 24/2012, Decizia nr. 384/2013, Decizia nr. 365/2020, Decizia nr. 393/2021, Decizia nr. 6/2022, Decizia nr. 60/2023, Decizia nr. 549/2023, Decizia nr. 205/2024 și Decizia nr. 186/2025.

Spre exemplu, prin **Decizia nr. 188 din 2 martie 2010**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 237 din 14 aprilie 2010, sau **Decizia nr. 365 din 16 iunie 2020**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 750 din 18 august 2020, **Curtea a validat practica legislativă de adoptare a unor reglementări** (a se vedea Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 71/2009 privind plata unor sume prevăzute în titluri executorii având ca obiect acordarea de drepturi salariale personalului din sectorul bugetar, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 416 din 18 iunie 2009), **care au prevăzut eşalonarea succesivă a plății sumelor prevăzute prin hotărâri judecătorești având ca obiect acordarea unor drepturi de natură salarială stabilite în favoarea personalului din sectorul bugetar**. În esență, Curtea a reținut că *acestea au în vedere rezolvarea unei situații extraordinare, prin reglementarea unor măsuri cu caracter temporar și derogatorii de la dreptul comun în materia executării hotărârilor judecătorești. Măsurile instituite urmăresc un scop legitim - asigurarea stabilității economice a țării - și păstrează un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și obiectivul avut în vedere - executarea eşalonată a hotărârilor judecătorești în cauză*. Totodată, măsurile reglementate au un caracter pozitiv, în sensul că Guvernul recunoaște obligația de plată a autorității statale și se obligă la plata eşalonată a titlurilor executorii, modalitate de executare impusă de situația de excepție pe care o reprezintă, pe de o parte, proporția deosebit de semnificativă a creanțelor astfel acumulate împotriva statului și, pe de altă parte, stabilitatea economică a statului român în contextul de criză economică națională și internațională.

În continuare, cu referire la **pretinsa încălcare a dreptului de proprietate privată**, rămân relevante cele reținute în Decizia nr. 365 din 16 iunie 2020, paragraful 25, prin care Curtea a admis că despăgubirea recunoscută printr-o decizie definitivă și executorie constituie un bun în sensul art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție și că neexecutarea plății într-un termen rezonabil constituie deci o atingere a dreptului reclamantului la respectarea bunurilor, ca și faptul că lipsa de lichidități nu poate justifica un asemenea comportament (Hotărârea din 19 octombrie 2000, pronunțată în Cauza Ambruosi împotriva Italiei, paragrafele 28-34, Hotărârea din 7 mai 2002, pronunțată în Cauza Burdov împotriva Rusiei, paragraful 41). *Însă Guvernul, prin adoptarea tipului de reglementare criticat, nu neagă existența și întinderea despăgubirilor constatate prin hotărâri judecătorești și nu refuză punerea în aplicare a acestora, măsura fiind, mai degrabă, una de garantare a dreptului de proprietate privată.*¹

De asemenea, prin **Decizia nr. 716 din 2 noiembrie 2021**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 140 din 10 februarie 2022, paragrafele 22-24, Curtea, făcând trimitere la jurisprudența sa anterioară, a reținut că **prin dispozițiile de lege criticate nu se refuză executarea hotărârilor judecătorești, ci, din contră, aceasta se recunoaște și legiuitorul își ia angajamentul ferm de a le executa întocmai potrivit criteriilor rezonabile și obiectivelor stabilite în actul normativ contestat**. Este adevărat că prin **Decizia nr. 458 din 31 martie 2009**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 256 din 17 aprilie 2009, Curtea a reținut că procesul civil parcurge două faze: judecata și executarea silită, aceasta din urmă intervenind în cazul hotărârilor susceptibile de a fi puse în executare cu ajutorul forței de constrângere a statului sau a altor titluri executorii, în măsura în care debitorul nu își execută de bunăvoie obligația. Însă, așa cum a statuat Curtea prin **Decizia nr. 188 din 2 martie 2010**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 237 din 14 aprilie 2010, reglementarea criticată nu este o măsură prin care se interzice nici măcar temporar executarea unei hotărâri judecătorești. Totodată, așa cum a reținut Curtea prin **Decizia nr. 190 din 2 martie 2010**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 224 din 9 aprilie 2010, este adevărat că autoritățile statale nu se pot prevala de lipsa fondurilor necesare executării unei hotărâri judecătorești îndreptate împotriva sa, dar, în situații de excepție, cum ar fi îndatorare excesivă, încetare de plăți, dificultăți financiare deosebite, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în jurisprudența sa constantă, a apreciat că stabilirea unui termen rezonabil pentru executare este o măsură ce intră în marja de apreciere a statului, respectând atât dreptul de acces la justiție, cât și dreptul la un proces echitabil (sub aspectul duratei procedurii). **Prin aceeași decizie, Curtea a reținut că mecanismul eşalonării plății, ca modalitate de executare a unei hotărâri judecătorești, poate fi considerat în concordanță cu principiile consacrate de jurisprudența Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului, dacă sunt respectate anumite condiții: tranșe de efectuare a plăților intermediare precis**

¹ Deciziile nr. 357/2025, nr. 153/2025, nr. 186/2025 ale Curții Constituționale

determinate, termen rezonabil de executare integrală, acoperirea eventualei devalorizări a sumei datorate. Executarea eşalonată a unor titluri executorii ce au ca obiect drepturi băneşti nu este interzisă în niciun mod de Convenţia pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale; ~~executarea uno ietu constituie doar o altă modalitate de executare, fără ca acest lucru să însemne că este singura şi unica posibilă modalitate de executare pe care Guvernul o poate aplica.~~²

Referitor la art. 15 alin. (2) din Constituţie, Curtea a reţinut că *legea nouă este însă aplicabilă de îndată tuturor situaţiilor care vor fi constituite, modificate sau stinse după intrarea ei în vigoare, precum şi tuturor efectelor produse de situaţiile juridice născute după abrogarea legii vechi* (a se vedea Decizia nr. 120/2004, publicată în Monitorul Oficial a României, Partea I, nr. 296 din 5 aprilie 2004).

Prin urmare, modalitatea de eşalonare instituită de legiuitor se încadrează în marja acordată statului în îndeplinirea obligaţiilor ce decurg din calitatea de debitor constatată prin hotărâri judecătoreşti irevocabile. Potrivit jurisprudenţei Curţii Constituţionale şi a Curţii Europene a Drepturilor Omului, intervenţia statului în faza de executare a hotărârii poate avea forma unei întârzieri rezonabile a plăţii (măsura nu trebuie să aibă un caracter excesiv, Hotărârea Matheus împotriva Franţei, 2005).³

De asemenea, Curtea a reţinut că *măsura suspendării de drept a procedurilor de executare este una necesară pentru a se putea realiza finalitatea avută în vedere, respectiv eşalonarea sumelor rezultate din hotărâri judecătoreşti, fiind aplicată în mod egal tuturor persoanelor ce intră sub incidenţa acesteia* (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 905 din 20 decembrie 2011).⁴

În plus, în cazul ordonanţelor de urgenţă, aprobarea de către Parlament, în procedură de urgenţă, este obligatorie, tocmai pentru că, în acest din urmă caz, evenimentul legislativ a survenit în afara unei delegări din partea titularului dreptului de a legifera, astfel încât se impune **controlul parlamentar asupra actului administrativ cu forţă de lege, în temeiul art. 61 alin. (1) din Constituţie**. De altfel, pentru a garanta statutul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a ţării, legiuitorul constituant a condiţionat intrarea în vigoare a ordonanţei de urgenţă de declanşarea controlului parlamentar asupra acestui act normativ, prevăzând obligaţia Guvernului de a-l depune spre dezbateră în procedură de urgenţă la Camera competentă să fie sesizată.

În prezent, în cadrul procesului legislativ din Parlamentul României, a fost propus spre adoptare *Proiectul de lege privind aprobarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr. 52/2025 pentru modificarea şi completarea unor acte normative, pentru stabilirea unor măsuri privind implementarea programelor naţionale din domeniul lucrărilor publice, precum şi pentru stabilirea unor măsuri bugetare (L345/2025)*, care se află în lucru la comisiile permanente ale Senatului.

În contextul astfel configurat, legiuitorul primar poate identifica, utilizând pârghiile specifice procedurii parlamentare, soluţia legislativă optimă, care să corespundă exigenţelor constituţionale, iar modificarea, completarea sau chiar abrogarea, de către Parlament, a normelor legale criticate sunt evenimente legislative posibile în această fază a procesului legislativ.

Faţă de cele expuse, având în vedere jurisprudenţa constantă a Curţii Constituţionale în materia executării hotărârilor judecătoreşti având ca obiect acordarea unor drepturi de natură salarială stabilite în favoarea personalului din instituţiile şi autorităţile publice nu sunt întrunite condiţiile pentru sesizarea instanţei de contencios constituţional în sensul solicitat de autorii petiţiilor.

Renate Weber

RSW
Avocatul Poporului



² Deciziile nr. 78/2023, nr. 102/2025 ale Curţii Constituţionale

³ Decizie nr. 173/2014 a Curţii Constituţionale

⁴ Decizie nr. 24/2012 a Curţii Constituţionale

