

DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIA Nr. 594

din 14 septembrie 2016

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 pct. 1 și 2 din Legea pentru completarea Legii-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, precum și pentru stabilirea unor măsuri fiscal-bugetare

Valer Dorneanu	— președinte
Marian Enache	— judecător
Petre Lăzăroiu	— judecător
Mircea Ștefan Minea	— judecător
Daniel Marius Morar	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Simona-Maya Teodoroiu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Ioana Marilena Chiorean	— magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluținerea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru completarea Legii-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, precum și pentru stabilirea unor măsuri fiscal-bugetare, obiecție formulată de Guvernul României.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost formulată în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție și al art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 6.530 din 8 iulie 2016 și constituie obiectul Dosarului nr. 1.262A/2016. La sesizare a fost anexată Legea pentru completarea Legii-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, precum și pentru stabilirea unor măsuri fiscal-bugetare.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, Guvernul susține că, la dezbaterile din cadrul Plenului Camerei Deputaților, cameră decizională, din data de 8 iunie 2016, a fost adoptat Raportul final asupra proiectului de lege pentru completarea Legii-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, precum și pentru stabilirea unor măsuri fiscal-bugetare. Unul dintre amendamentele adoptate la acest proiect de lege (art. 19¹), vizează reglementarea acordării către personalul bugetar care posedă titlul științific de doctor, a unui spor pentru acest titlu, în cuantum de 15% din salariul de bază, dacă își desfășoară activitatea în domeniul pentru care a obținut titlul științific respectiv, spor care urmează să fie plătit cu începere de la data de 1 a lunii următoare celei în care s-a solicitat acordarea acestui spor. Ulterior sesizării primei camere a Parlamentului — Senatul, inițiativa legislativă în discuție a fost supusă dezbaterii, context în care Guvernul României, prin Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, a susținut respingerea propunerii, motivând că situația juridică ce urmează a fi reglementată se regăsește expres în dispozițiile art. 1 pct. 6 din Legea nr. 71/2015 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 83/2014 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2015, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice. Prin urmare, Guvernul a considerat că inițiativa legislativă vizează o materie deja reglementată. Totodată, potrivit Raportului Senatului nr. XXVII/326 din 6 octombrie 2015 asupra propunerii legislative pentru completarea Legii-cadru nr. 284/2010, această nouă reglementare propusă spre adoptare, a primit aviz negativ din partea Consiliului Economic și Social, a Comisiei pentru drepturile omului, culte și minorități și a Comisiei pentru buget, finanțe, activități bancare și piața de capital.

4. Se arată că, ulterior sesizării de către Senat a Camerei Deputaților, în calitate de Cameră decizională [art. 75 alin. (3) din Constituție], proiectul de lege a fost supus dezbaterii, primind aviz negativ (în ședința din 1 martie 2016) din partea Comisiei pentru buget, finanțe activități bancare și piața de capital. De asemenea, Guvernul, prin Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, a susținut respingerea proiectului legislativ supus analizei. În condițiile în care situația ce se dorește a fi reglementată prin noul act normativ are, în prezent, ca normă de reglementare, 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, act normativ aflat în vigoare, apare inevitabil problema riscului interpretării confuze și discreționare a legislației, cu consecința aplicării subiective, a acesteia, de către angajatorul cu care subiectul de drept interesat se afla în raport juridic. În condițiile în care două norme de drept, cu forță juridică egală, reglementează aceeași situație juridică, alternativa aplicării rămâne la latitudinea/opțiunea angajatorului, care va aplica norma pe care o apreciază ca fiind favorabilă propriilor interese financiare.

5. Guvernul mai susține că Legea-cadru nr. 284/2010, precum și legea anuală de salarizare, nu reglementează posibilitatea acordării unei majorări de 10% pentru personalul din autoritățile și instituțiile publice finanțate integral din venituri proprii, aflate în subordinea, sub autoritatea, în coordonarea Guvernului, a ministerelor și a celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și locale, precum și din cele aflate în coordonarea prim-ministrului și cele aflate sub controlul Parlamentului, acesta constituind un drept salarial nou. Acordarea acestei majorări pentru personalul menționat, determină un impact financiar suplimentar asupra cheltuielilor de personal aprobate în bugetul instituției pe anul 2016. Așadar, introducerea în cadrul Legii-cadru nr. 284/2010 a unei reglementări prin care numai personalul menționat în normă să beneficieze de o majorare de 10% constituie o măsură cu caracter discriminatoriu față de celelalte categorii de personal al autorităților și instituțiilor publice, care va crea premisele unor solicitări similare din partea celorlalte autorități și instituții publice, precum și acțiuni în instanță.

6. Totodată, Guvernul consideră că, pe lângă caracterul discriminatoriu al unei astfel de măsuri, nu sunt respectate nici prevederile art. 138 alin. (5) din Constituție. Invocă în acest sens deciziile Curții Constituționale nr. 1.354 din 20 octombrie 2010, nr. 1.358 din 21 octombrie 2010 și nr. 1.368 din 26 octombrie 2010, prin care instanța de contencios constituțional a statuat că stabilirea sursei de finanțare și insuficiența resurselor financiare din sursa astfel stabilită sunt două aspecte diferite: primul aspect este legat de imperativele art. 138 alin. (5) din Constituție, iar al doilea nu are caracter constituțional, fiind o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern. Totodată, Curtea a stabilit că, dacă s-ar reține că lipsa precizării exprese a sursei de finanțare presupune, implicit, inexistența sursei de finanțare, aceasta ar echivala cu o prezumție fără suport constituțional, ceea ce este inadmisibil. Prin Decizia nr. 515 din 24 noiembrie 2004, Curtea a statuat că finanțarea cheltuielilor bugetare se

face din surse financiare alocate în buget și că majorarea unor cheltuieli se finanțează fie prin suplimentarea alocațiilor bugetare din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, fie prin rectificarea bugetară. Astfel, având în vedere jurisprudența Curții Constituționale prin care aceasta a analizat și s-a pronunțat asupra conținutului art. 138 alin. (5) din Constituție, Guvernul arată că, în măsura în care actul normativ este însoțit de informații referitoare la efectele financiare asupra bugetului general consolidat, sunt îndeplinite condițiile de natură constituțională pentru adoptarea aceluia act. *Per a contrario*, ori de câte ori o astfel de analiză nu însoțește o inițiativă legislativă, suntem în situația nerespectării prevederilor constituționale mai sus menționate. În același sens, art. 15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice dispune că „*În cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative/măsurii politice a căror aplicare atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, se va întocmi o fișă financiară, care va respecta condițiile prevăzute de Legea nr. 69/2010. În această fișă se înscriu efectele financiare asupra bugetului general consolidat*”. Prin urmare, impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung, trebuie să conțină informații referitoare la efectele financiare asupra bugetului general consolidat, și anume la modificări ale cheltuielilor bugetare, precum și la calculele privind fundamentarea acestor modificări. Astfel, deși prin măsura instituită prin legea criticată se majorează cheltuielile bugetare, la adoptarea acesteia nu s-a ținut cont de obligațiile instituite prin Legea nr. 500/2002. În final, Guvernul atenționează asupra faptului că „pentru anul 2016 este estimat un deficit bugetar ESA de 2,95% din PIB, iar pentru anul 2017 de 2,89% din PIB, sub plafonul de 3% din PIB permis de regulile europene privind deficitul ESA”. Așadar, există riscul ca impactul suplimentar generat de aplicarea acestei măsuri să nu poată fi acoperit din bugetul aprobat, ceea ce creează premisele unui dezechilibru bugetar, cu consecința nerespectării nivelului deficitului bugetar prevăzut în Tratatul de la Maastricht privind Uniunea Europeană și care atrage declanșarea procedurii de deficit excesiv.

7. În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele lor de vedere.

8. Președinții celor două Camere ale Parlamentului și Avocatul Poporului nu au comunicat punctele de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

9. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție, precum și ale art. 1, 10, 15 și 18 din Legea nr. 47/1992, republicată, cu modificările ulterioare, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

10. Obiectul controlului de constituționalitate, astfel cum este menționat în sesizare, îl constituie dispozițiile Legii pentru completarea Legii-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, precum și pentru stabilirea unor măsuri fiscal-bugetare. Însă, din motivarea obiecției de neconstituționalitate reiese că autorul acesteia — Guvernul — critică numai dispozițiile art. 1 pct. 1 și 2 din Legea pentru completarea Legii-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, precum și pentru stabilirea unor măsuri fiscal-bugetare, dispoziții care introduc art. 19¹ și art. 37¹ în cuprinsul Legii-cadru nr. 284/2010. Prin urmare, obiect al obiecției de neconstituționalitate îl constituie

numai art. 1 pct. 1 și 2 din Legea pentru completarea Legii-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, precum și pentru stabilirea unor măsuri fiscal-bugetare, care au următorul cuprins:

Art. 1. — Legea-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 877 din 28 decembrie 2010, cu modificările ulterioare, se completează după cum urmează:

1. După articolul 19 se introduce un nou articol, articolul 19¹, cu următorul cuprins:

«Art. 19¹. — (1) Personalul care deține titlul științific de doctor, indiferent de data obținerii acestuia, beneficiază de un spor de 15% din salariul de bază/solda funcției de bază/salariul funcției de bază/indemnizația de încadrare, dacă îndeplinește cumulativ următoarele condiții:

a) își desfășoară activitatea în domeniul pentru care posedă titlul științific sau conducătorul instituției apreciază că pregătirea doctorală este utilă compartimentului în care își desfășoară activitatea persoana respectivă;

b) nu a beneficiat de acordarea acestui spor sau nu i-a fost introdus în salariul de bază, potrivit reglementărilor legale anterioare, ca sumă compensatorie.

(2) Prevederile alin. (1) se aplică persoanelor care îndeplinesc condițiile de acordare, începând cu luna următoare aprobării cererii.»

2. După articolul 37 se introduce un nou articol, articolul 37¹, cu următorul cuprins:

«Art. 37¹. — (1) Salarizarea personalului din autoritățile și instituțiile publice finanțate integral din venituri proprii, aflate în subordinea, sub autoritatea, în coordonarea Guvernului, ministerelor și a celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și locale, precum și din cele aflate în coordonarea prim-ministrului și cele aflate sub controlul Parlamentului, se realizează potrivit prevederilor contractelor colective de muncă legal încheiate, până la împlinirea termenului pentru care au fost încheiate, în limita cheltuielilor de personal aprobate.

(2) După expirarea perioadei de valabilitate a contractelor colective de muncă legal încheiate, salarizarea personalului prevăzut la alin. (1) se face potrivit anexei nr. VIII la Legea-cadru nr. 284/2010, cu modificările și completările ulterioare, majorate cu 10%.

(3) În situația în care, în urma aplicării prevederilor alin. (2), rezultă un salariu de bază mai mic, se menține în plată cuantumul salariului de bază avut la data expirării contractului colectiv de muncă.

(4) Personalul autorităților și instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii, aflate în subordinea, sub autoritatea, în coordonarea Guvernului, ministerelor și a celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și locale, precum și al celor aflate în coordonarea prim-ministrului și al celor aflate sub controlul Parlamentului, nou-înființate, beneficiază de salariile stabilite potrivit anexei nr. VIII la Legea-cadru nr. 284/2010, cu modificările și completările ulterioare, majorate cu 10%.»

11. În motivarea obiecției de neconstituționalitate se susține că dispozițiile art. 1 pct. 2 din legea criticată contravin prevederilor constituționale ale art. 138 alin. (5) potrivit căruia „*Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare*”. De asemenea, se susține că aceste dispoziții instituie discriminări și, prin urmare, deși nu indică expres textul de referință din Constituție, Curtea constată, în mod rezonabil, că se susține încălcarea prevederilor art. 16 alin. (1) din Constituție privind egalitatea în drepturi. Totodată, sunt invocate și următoarele dispoziții din acte normative:

— Art. 15 alin. (1) și (3) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 597 din 13 august 2002, cu modificările și completările ulterioare: „(1) În cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative/măsurii politice a

căror aplicare atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, se va întocmi o fișă financiară, care va respecta condițiile prevăzute de Legea nr. 69/2010. În această fișă se înscriu efectele financiare asupra bugetului general consolidat, care trebuie să aibă în vedere:

a) schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani;

b) estimări privind eşalonarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor;

c) măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar. [...]

(3) După depunerea proiectului legii bugetare anuale la Parlament pot fi aprobate acte normative/măsuri/politici numai în condițiile prevederilor alin. (1), dar cu precizarea surselor de acoperire a diminuării veniturilor sau a majorării cheltuielilor bugetare, aferente exercițiului bugetar pentru care s-a elaborat bugetul".

— Art. 15 alin. (1) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 330 din 14 mai 2015: „(1) În cazul propunerilor de introducere a unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii au obligația să prezinte:

a) fișa financiară prevăzută la art. 15 din Legea nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare, însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată;

b) declarație conform căreia majorarea de cheltuieli respectivă este compatibilă cu obiectivele și prioritățile strategice specificate în strategia fiscal-bugetară, cu legea bugetară anuală și cu plafoanele de cheltuieli prezentate în strategia fiscal-bugetară".

12. Examinând procesul legislativ, Curtea observă că propunerea legislativă a fost inițiată de doi deputați, iar forma inițiatorilor cuprindea articolul unic prin care se introducea, în cuprinsul Legii-cadru nr. 284/2010, art. 19¹ referitor la sporul de doctorat. Propunerea legislativă a fost înregistrată la Biroul permanent al Camerei Deputaților sub nr. 398 din 31 martie 2015, care, în ședința din 1 aprilie 2015, a stabilit că domeniul reglementat de acesta este de competență decizională a Camerei Deputaților, Senatul trebuind a fi prima cameră sesizată, și a decis înaintarea propunerii legislative la Senat, ca primă Cameră sesizată, unde a primit numărul nr. 6149 din 2 aprilie 2015. La data de 16 aprilie 2015, Senatul a solicitat avize de la Consiliul Legislativ, Guvern, Consiliul Economic și Social. Consiliul Legislativ a transmis avizul său favorabil, cu propunerea ca, pentru evitarea unor deficiențe în aplicare, în sensul acordării unui spor de doctorat persoanelor pentru care acesta a fost inclus în salariul de bază, să se completeze proiectul cu o normă care să clarifice acest aspect. Guvernul a transmis punctul său de vedere la data de 7 octombrie 2015 în sensul că nu susține propunerea legislativă, deoarece art. 1 pct. 6 din Legea nr. 71/2015 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 83/2014 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2015, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice, norme în vigoare la data emiterii avizului, reglementează deja situația persoanelor care au titlul academic de doctor. Prin urmare, Guvernul a considerat că inițiativa legislativă este lipsită de obiect. La 15 iunie 2015 s-a primit avizul negativ al Consiliului Economic și Social. După primirea avizelor negative de la Comisia pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital și Comisia pentru drepturile omului, culte și minorități, Comisia pentru muncă, familie și protecție socială a supus spre dezbateră și adoptare Plenului Senatului raportul de respingere a propunerii legislative. În ședința plenului Senatului din 14 octombrie 2015 s-a respins propunerea legislativă cu 60 voturi pentru, niciunul împotriva și o abținere.

13. Propunerea legislativă a fost transmisă Camerei Deputaților și înregistrată la data de 19 octombrie 2015 la Biroul permanent al Camerei Deputaților sub Pl-x nr. 707/2015. Comisia juridică, de disciplină și imunități a acordat aviz favorabil propunerii legislative, iar Comisia pentru buget, finanțe și bănci a emis aviz negativ. Pe data de 13 aprilie 2016 a fost primit punctul de vedere al Guvernului, în sensul nesusținerii propunerii legislative, deoarece acordarea sporului de doctorat era deja reglementată prin Legea nr. 71/2015. Tot la 13 aprilie 2016 a fost emis raportul Comisiei pentru muncă și protecție socială, în sensul adoptării propunerii legislative cu amendamente, raport la întocmirea căruia a fost avut în vedere punctul de vedere al Guvernului formulat la data de 30 septembrie 2015 (care a fost transmis Senatului la data de 7 octombrie 2015). Unul din amendamentele adoptate de această Comisie a fost cel privind introducerea art. 1 pct. 2 în propunerea legislativă, amendament referitor la introducerea art. 37¹ în Legea-cadru nr. 284/2010. Motivarea autorilor amendamentului a fost aceea că aceste prevederi sunt „necesare pentru crearea cadrului legal pentru stabilirea veniturilor salariale ale personalului din autoritățile și instituțiile publice finanțate integral din venituri proprii și pentru a evita apariția unor conflicte sociale determinate de diminuarea drastică a unor salarii negociate și stabilite prin contracte colective de muncă, contracte cărora le încetează perioada de valabilitate". La data de 18 aprilie 2016 propunerea legislativă a fost înscrisă pe ordinea de zi a plenului Camerei Deputaților, iar în ședința de plen s-a decis retrimiterea la Comisie, în vederea întocmirii unui nou raport. La data de 10 mai 2016, Comisia pentru muncă și protecție socială a emis un raport de înlocuire a raportului depus anterior, în sensul adoptării propunerii legislative cu amendamente, raport de înlocuire la întocmirea căruia au fost avute în vedere atât punctul de vedere al Guvernului formulat la data de 30 septembrie 2015 (care a fost transmis Senatului la data de 7 octombrie 2015), cât și o adresă a Ministerului Finanțelor Publice din 22 aprilie 2016. La data de 16 mai 2016 propunerea legislativă a fost înscrisă pe ordinea de zi a plenului Camerei Deputaților, fiind dezbătută în plen pe 17 mai 2016 și adoptată la data de 8 iunie 2016.

14. La data de 22 iunie 2016 legea adoptată a fost trimisă la promulgare, iar pe data de 8 iulie 2016 Guvernul a sesizat Curtea Constituțională cu prezenta obiecție de neconstituționalitate.

15. Dispozițiile criticate — art. 1 pct. 1 și 2 din Legea pentru completarea Legii-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, precum și pentru stabilirea unor măsuri fiscal-bugetare — completează Legea-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice cu două articole, art. 19¹ și art. 37¹.

16. Cu privire la sporul pentru deținerea titlului științific de doctor, reglementat de art. 1 pct. 1 din legea criticată, Curtea reține că acesta a fost acordat potrivit art. 5 alin. (1)¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2015, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 925 din 18 decembrie 2014, articol introdus prin Legea nr. 71/2015 de aprobare a acesteia, lege publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 233 din 6 aprilie 2015, care reglementează interpretarea noțiunii de „nivel de salarizare în plată pentru funcțiile similare”, prin care se înțelege același cuantum al salariului de bază cu cel al salariaților având aceeași funcție, în care au fost incluse, după data de 31 decembrie 2009, printre altele, și sumele aferente sporului de doctorat, în cazul în care salariatul angajat, numit sau promovat, îndeplinește aceleași condiții ca și salariații aflați în funcții la data de 31 decembrie 2009. Pentru anul 2016, dispoziții similare sunt prevăzute în art. 4 alin. (2) 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 923 din 11 decembrie 2015.

17. Totodată, prin art. 3¹ alin. (8) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015, cu modificările și completările ulterioare, articol introdus prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 20/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței 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 și pentru modificarea și completarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 434 din 9 iunie 2016, cu modificările ulterioare, s-a prevăzut că, *„Începând cu luna august 2016, personalul care deține titlul științific de doctor, își deslășoară activitatea în domeniul în care a obținut acest titlu și nu beneficiază de suma compensatorie inclusă în anul 2010 în salariul de bază, solda/salariul de funcție, indemnizația lunară de încadrare, beneficiază de suma compensatorie aferentă titlului științific de doctor stabilită la nivelul similar în plată pentru aceeași funcție, grad didactic, tranșă de vechime în învățământ pentru personalul didactic din învățământ, respectiv grad/treaptă profesională și, după caz, vechime în funcție în cazul celorlalte categorii de personal, din instituția sau autoritatea publică respectivă sau, după caz, într-o instituție sau autoritate publică similară.”*

18. Cu privire la majorarea de 10% a salariilor personalului prevăzută în textul art. 1 pct. 2 din legea criticată, Curtea reține că, potrivit art. 3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015, aplicabilă în anul 2016, *„(1) Prin excepție de la prevederile art. 1, personalul din autoritățile și instituțiile publice finanțate integral din venituri proprii, aflate în subordinea, sub autoritatea, în coordonarea Guvernului, ministerelor și a celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și locale, precum și din cele aflate în coordonarea prim-ministrului și cele aflate sub controlul Parlamentului, ale cărui contracte colective de muncă își încetează valabilitatea în anul 2016, beneficiază de salariile stabilite potrivit anexei nr. VIII la Legea-cadru nr. 284/2010, cu modificările și completările ulterioare, majorate cu 10%.”*

(2) Personalul autorităților și instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii, aflate în subordinea, sub autoritatea, în coordonarea Guvernului, ministerelor și a celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și locale, precum și al celor aflate în coordonarea prim-ministrului și al celor aflate sub controlul Parlamentului, nou-înființate în anul 2016, beneficiază de salariile stabilite potrivit anexei nr. VIII la Legea-cadru nr. 284/2010, cu modificările și completările ulterioare, majorate cu 10%.”

19. Având în vedere acest cadru normativ, Curtea constată că ambele reglementări cuprinse în art. 1 pct. 1 și 2 din legea criticată erau deja prevăzute în legile anuale de salarizare, după cum urmează: acordarea sporului pentru deținerea titlului științific de doctor era prevăzută în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 71/2015, act normativ cu aplicabilitate temporară pentru anul 2015, precum și în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015, act normativ cu aplicabilitate temporară pentru anul 2016; majorarea de 10% pentru personalul din autoritățile și instituțiile publice finanțate integral din venituri proprii, aflate în subordinea, sub autoritatea, în coordonarea Guvernului, ministerelor și a celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și locale, precum și din cele aflate în coordonarea prim-ministrului și cele aflate sub controlul Parlamentului era prevăzută în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015, act normativ cu aplicabilitate temporară pentru anul 2016. Prin urmare, prin reglementările criticate, care completează legea cadru de salarizare a personalului bugetar, legiuitorul a dorit să instituie, cu caracter permanent, atât acordarea sporului de doctorat, cât și majorarea salarială de 10% pentru personalul expres menționat în text și ale cărui contracte colective de muncă își vor înceta valabilitatea. De altfel, așa cum se poate observa, art. III din legea criticată abrogă dispozițiile art. 3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015.

20. Cât privește dispozițiile art. I pct. 1 din lege, referitoare la sporul de doctorat, Curtea reține că autorul obiecției de neconstituționalitate nu indică niciun text din Constituție pretins a fi încălcat de aceste dispoziții, limitându-se a susține că dispozițiile criticate sunt lipsite de obiect, din moment ce o reglementare similară există deja în Legea nr. 71/2015. Or, potrivit art. 2 alin. (2) Legea nr. 47/1992, sunt neconstituționale prevederile actelor *„care încalcă dispozițiile sau principiile Constituției”*. De asemenea, în conformitate cu art. 10 alin. (2) din aceeași lege, *„sesizările trebuie făcute în formă scrisă și motivate”*. De vreme ce acest text de lege este cuprins în secțiunea 1 *„Dispoziții comune”* a capitolului III *„Competența Curții Constituționale”* din Legea nr. 47/1992, acesta trebuie aplicat și în ceea ce privește obiecția de neconstituționalitate reglementată de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție.

21. În consecință, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. I pct. 1 din legea criticată nu este motivată sub aspectul indicării textului constituțional pretins a fi încălcat, Guvernul rezumându-se la a afirma că acestea sunt lipsite de obiect, din moment ce există deja o reglementare similară. În aceste condiții, sunt încălcate dispozițiile art. 10 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 și, prin urmare, obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. I pct. 1 din Legea pentru completarea Legii-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, precum și pentru stabilirea unor măsuri fiscal-bugetare, astfel cum a fost formulată, este inadmisibilă.

22. Cu privire la critica de neconstituționalitate a dispozițiilor art. I pct. 2 din Legea pentru completarea Legii-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, precum și pentru stabilirea unor măsuri fiscal-bugetare, raportată la art. 16 alin. (1) din Constituție, autorul obiecției consideră că dispozițiile privind majorarea de 10% instituie discriminări față de personalul bugetar căruia nu i se aplică. Curtea reține că, potrivit jurisprudenței sale, conținutul normativ al principiului egalității în drepturi presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite (Decizia nr. 1 din 8 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 16 martie 1994). De asemenea, potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional (a se vedea în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr. 366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 644 din 2 septembrie 2014). Curtea a reținut că sintagma *„fără privilegii și fără discriminări”* din cuprinsul art. 16 alin. (1) din Constituție privește două ipoteze normative distincte, iar incidența uneia sau alteia dintre acestea implică, în mod necesar, sancțiuni de drept constituțional diferite (a se vedea Decizia nr. 755 din 16 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 101 din 9 februarie 2015). Astfel, nesocotirea principiului egalității în drepturi are drept consecință neconstituționalitatea privilegiului sau a discriminării care a determinat, din punct de vedere normativ, încălcarea acestuia; discriminarea se bazează pe noțiunea de excludere de la un drept, iar remediul constituțional specific, în cazul constatării neconstituționalității discriminării, îl reprezintă acordarea sau accesul la beneficiul dreptului. În schimb, privilegiul se definește ca un avantaj sau favoare nejustificată acordată unei persoane/categorii de persoane; în acest caz, neconstituționalitatea privilegiului nu echivalează cu acordarea beneficiului acestuia tuturor persoanelor/categoriilor de persoane, ci cu eliminarea sa, respectiv cu eliminarea privilegiului nejustificat acordat.

23. Astfel, aplicând aceste considerente de principiu la dispozițiile normative criticate, Curtea constată că, prin acordarea majorării salariale de 10% numai pentru personalul din autoritățile și instituțiile publice finanțate integral din venituri proprii, aflate în subordinea, sub autoritatea, în coordonarea Guvernului, ministerelor și a celorlalte organe de specialitate ale

administrației publice centrale și locale, precum și din cele aflate în coordonarea prim-ministrului și cele aflate sub controlul Parlamentului, ale cărui contracte colective de muncă își încetează valabilitatea, legiuitorul nu a încălcat dispozițiile art. 16 alin. (1) din Constituție, nestabilind un tratament juridic diferențiat în cadrul aceleiași categorii juridice.

24. Curtea observă că motivarea introducerii amendamentului privind majorarea de 10%, la Comisia pentru muncă și protecție socială a Camerei Deputaților, a fost aceea că aceste prevederi sunt „necesare pentru crearea cadrului legal pentru stabilirea veniturilor salariale ale personalului din autoritățile și instituțiile publice finanțate integral din venituri proprii și pentru a evita apariția unor conflicte sociale determinate de diminuarea drastică a unor salarii negociate și stabilite prin contracte colective de muncă, contracte cărora le încetează perioada de valabilitate”.

25. Având în vedere aceste motive, nu se poate nega dreptul legiuitorului de a stabili o majorare salarială pentru o anumită categorie socio-profesională justificată de rațiuni obiective, în funcție de situația economică a statului. Așadar, critica de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 pct. 2 din Legea criticată raportată la art. 16 din Constituție este neîntemeiată.

26. Cu privire la critica de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 pct. 2 din Legea pentru completarea Legii-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, precum și pentru stabilirea unor măsuri fiscal-bugetare, raportată la art. 138 alin. (5) din Constituție, Curtea reține că, prin Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 160 din 2 martie 2016, paragraful 55, a constatat că art. 138 alin. (5) din Legea fundamentală face diferența între stabilirea sursei de finanțare și caracterul suficient al resurselor financiare din sursa astfel stabilită. Primul aspect este legat de imperativele art. 138 alin. (5) din Constituție (a se vedea Decizia nr. 64 din 16 noiembrie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 310 din 28 decembrie 1993). Art. 138 alin. (5) din Constituție impune stabilirea concomitentă atât a alocăției bugetare, ce are semnificația unei cheltuieli, cât și a sursei de finanțare, ce are semnificația venitului necesar pentru suportarea ei, spre a evita consecințele negative, pe plan economic și social, ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire. Majorarea cheltuielilor din sursa indicată poate fi realizată în cursul anului bugetar cu condiția menținerii în

alocația aferentă sursei. În textul Constituției se vorbește numai despre stabilirea sursei de finanțare înainte de aprobarea cheltuielii, iar nu despre obligativitatea indicării în lege a sursei respective. Curtea a mai reținut la paragraful 58 al acestei decizii că art. 138 alin. (5) din Constituție nu se referă la existența în *concreto* a unor resurse financiare suficiente la momentul adoptării legii, ci la faptul ca acea cheltuială să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar.

27. Aplicând aceste considerente la legea criticată, Curtea constată, din analiza procesului de adoptare a acestei legi, că amendamentul privind introducerea majorării salariale de 10% pentru personalul expres menționat în textul criticat a fost introdus la Camera Deputaților, cameră decizională, în raportul Comisiei pentru muncă și protecție socială. Dispoziția de lege criticată majorează cheltuieli care se realizează în mod direct din bugetul de stat.

28. Însă, Curtea constată că majorarea salarială de 10% pentru personalul expres menționat în textul criticat a fost reglementată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015, aplicabilă în anul 2016, act normativ adoptat înainte de Legea bugetului de stat pe anul 2016 nr. 339/2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 941 din 19 decembrie 2015, cheltuielile aferente fiind cuprinse astfel în legea bugetului de stat. De altfel, în preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2015, se menționează că aceasta a fost emisă „având în vedere necesitatea adoptării, în cel mai scurt timp, a legii bugetului de stat și a legii bugetului asigurărilor sociale de stat”.

29. Or, așa cum a precizat Curtea prin Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, paragraful 57, nu se pune „nicio problemă de constituționalitate în măsura în care cheltuiala realizată potrivit legii analizate ar fi fost cuprinsă în bugetul de stat”.

30. Așadar, cheltuiala determinată de majorarea salarială de 10% pentru personalul expres menționat în textul criticat era previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar. În consecință, Curtea constată că dispozițiile art. 1 pct. 2 din Legea pentru completarea Legii-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, precum și pentru stabilirea unor măsuri fiscal-bugetare nu contravin imperativelor prevăzute de art. 138 alin. (5) din Legea fundamentală, astfel cum au fost dezvoltate în jurisprudența Curții Constituționale.

31. Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 146 lit. a) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 11 alin. (1) lit. A.a), al art. 15 alin. (1) și al art. 18 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

CAMERA DEPUTAȚILOR

1. Respinge, ca inadmisibilă, obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 pct. 1 din Legea pentru completarea Legii-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, precum și pentru stabilirea unor măsuri fiscal-bugetare, obiectie formulată de Guvernul României.

2. Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 pct. 2 din Legea pentru completarea Legii-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, precum și pentru stabilirea unor măsuri fiscal-bugetare, formulată de Guvernul României și constată că aceste dispoziții sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 14 septembrie 2016.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE
prof. univ. dr. VALER DORNEANU

Magistrat-asistent,
Ioana Marilena Chiorean