



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

Serviciul contencios constituțional, recurs în interesul legii, contencios administrativ și juridic, analiză acte normative, relații externe și comunicare

Nr. 19538/2024

Blocul National Sindical
ioana.sccara@bns.ro

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURA GENERALĂ
19538 15.IUL. 2024

Stimate domnule președinte Dumitru Costin,

În legătură cu petiția înregistrată cu nr. 19538 din 20 iunie 2024, vă comunicăm, în copie, *Nota privind propunerea soluționării petițiilor având ca obiect dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 62/2024 privind unele măsuri pentru soluționarea proceselor privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, precum și a proceselor privind prestații de asigurări sociale.*

Șef Serviciu contencios,

Mirea Ecaterina



Avizat: Șef Birou contencios constituțional și recurs în interesul legii, Emma Turtoi
Întocmit, Elena Anghel, consilier Birou contencios constituțional și recurs în interesul legii

Avocatul Poporului

Renate Weber



Notă

privind propunerea soluționării petițiilor având ca obiect dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 62/2024 privind unele măsuri pentru soluționarea proceselor privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, precum și a proceselor privind prestații de asigurări sociale

1. Obiectul petițiilor

Prin mai multe petiții, s-a solicitat instituției Avocatul Poporului sesizarea Curții Constituționale în privința dispozițiilor **Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 62/2024 privind unele măsuri pentru soluționarea proceselor privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, precum și a proceselor privind prestații de asigurări sociale.**

Domeniul de aplicare al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 62/2024, stabilit prin art. 1, vizează: *procesele privind stabilirea și/sau plata drepturilor salariale sau de natură salarială ale personalului plătit din fonduri publice, inclusiv cele privind obligarea la emiterea actelor administrative sau privind anularea actelor administrative emise pentru acest personal sau/și cele privind raporturile de muncă și de serviciu ale acestui personal; procesele privind stabilirea și/sau plata drepturilor la pensie, inclusiv cele rezultate din actualizarea/recalcularea/revizuirea drepturilor la pensie sau/și cele privind alte prestații de asigurări sociale ale personalului prevăzut la alin. (1).*

Petenții susțin că actul normativ contravine art. 1 alin. (4) și (5), art. 16, art. 21 alin. (3), art. 53, art. 61 alin. (1), art. 115 alin. (4), art. 124 alin. (2), art. 126 și art. 129 din Constituție și transmit instituției Avocatul Poporului, spre analiză, următoarele critici:

- este încălcat principiul separației și echilibrului puterilor în stat, prevăzut în art. 1 alin. (4) din Constituție, întrucât actul normativ interferează în mod nejustificat în atribuțiile puterii judecătorești motivat de faptul că, de la data intrării în vigoare, toate litigiile aflate pe rolul instanțelor judecătorești, având ca obiect plata drepturilor salariale sau de natură salarială ale personalului plătit din fonduri publice, se suspendă prin efectul legii; de

asemenea, petenții susțin că Guvernul se substituie legislativului și privează personalul din sectorul bugetar de dreptul de a beneficia de soluționarea cu celeritate a litigiilor de muncă;

- se aduce atingere art. 115 alin. (6) din Constituție întrucât actul normativ afectează drepturi și libertăți fundamentale: egalitatea în drepturi și accesul la justiție;
- sunt încălcate dispozițiile fundamentale ale art. 21, art. 124, art. 126 și art. 129 întrucât suspendarea automată a cauzelor similare afectează dreptul părților la soluționarea cauzelor în termen rezonabil;
- termenul de 60 de zile este de recomandare și nu va putea fi respectat, ceea ce va genera amânări nepermise;
- este încălcat art. 16 alin. (1) întrucât vizează exclusiv drepturile salariale ale personalului plătit din fonduri publice, instituind o discriminare pe criteriul categoriei sociale între procedura aplicabilă personalului plătit din fonduri publice și cea aplicabilă salariaților din mediul privat;
- actul normativ criticat aduce atingere art. 53 din Constituție întrucât restrânge în mod nejustificat dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil;
- se invocă lipsa de claritate a unor prevederi legale, precum sintagma ”cauze similare”, care trebuie interpretată de instanțele judecătorești.

2. Analiza aspectelor sesizate

Analizând dispozițiile legale criticate, constatăm că ***nu se impune sesizarea Curții Constituționale pe calea ridicării unei excepții de neconstituționalitate, pentru următoarele considerente:***

Rațiunea adoptării acestui act normativ constă, în esență, în necesitatea asigurării de urgență a unei practici judiciare uniforme și unitare, care să elimine diferențierile în materia stabilirii/plății drepturilor salariale ale personalului plătit din fonduri publice, precum și soluționarea cu celeritate a acestor cauze.

În considerarea atingerii acestor deziderate esențiale înfăptuirii actului de justiție, legiuitorul delegat a stabilit în art. 2 alin. (1) că, ***dacă în cursul judecării proceselor, completul de judecată investit cu soluționarea cauzei în primă instanță sau în calea de atac, verificând și constatând că asupra unei chestiuni de drept, de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei respective, Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat și aceasta nici nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare, va solicita Înaltei Curți de Casație și Justiție să pronunțe o hotărâre prin care să se dea rezolvare de principiu chestiunii de drept cu care a fost sesizată.***

Potrivit art. 2 alin. (2), *odată cu comunicarea către Înalta Curte de Casație și Justiție, încheierea de sesizare se transmite, în copie, prin poștă electronică, de către instanța de trimitere și celorlalte instanțe judecătorești competente să soluționeze, în primă instanță sau în calea de atac, procese de natura celui în care aceasta a fost formulată. Președinții instanțelor judecătorești competente, de îndată ce primesc copia încheierii de sesizare, iau măsurile necesare pentru informarea judecătorilor din secțiile corespunzătoare ale acelor instanțe.*

Așa cum se arată în *Nota de fundamentare* a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 62/2024, în litigiile care fac obiectul prezentei ordonanțe de urgență, se constată, la nivelul instanțelor judecătorești, existența unui fenomen generalizat și cu tendințe de permanentizare de practică judiciară neunitară, devenind necesară necesitatea identificării unor remedii procedurale eficiente care să asigure îndeplinirea dezideratului unei practici judiciare unitare cu privire la aceste categorii de litigii, dar care, în același timp, să nu împietzeze asupra bunei funcționări a întregului sistem judiciar.

Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă a instituit un nou mecanism pentru unificarea practicii judiciare - sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept - care să contribuie, alături de recursul în interesul legii, la transformarea jurisprudenței românești într-una predictibilă, care să răspundă așteptărilor rezonabile ale justițiabililor și, totodată, să conducă la scurtarea proceselor. Configurația actuală a mecanismului hotărârii prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept prevede obligativitatea deciziilor pronunțate în această procedură, subliniind rolul esențial al unui astfel de instrument juridic, mai ales preventiv, în realizarea obiectivului asigurării unei practici judiciare unitare, în deplin acord cu îndatorirea constituțională a Înaltei Curți de Casație și Justiție în această materie.

Față de cele de mai sus, apreciem că, prin acest act normativ, legiuitorul delegat a identificat remedii procedurale eficiente care să asigure o practică judiciară unitară și în materia supusă reglementării. Ca atare, nu pot fi reținute criticile referitoare la încălcarea **art. 21, art. 124, art. 126 și art. 129 din Constituție** întrucât Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 62/2024 urmărește să dea expresie accesului liber la justiție și prevederilor Legii fundamentale potrivit cărora Înalta Curte de Casație și Justiție asigură interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești, potrivit competenței sale.

În acest sens, Curtea Constituțională, în jurisprudența sa, a statuat faptul că liberul acces la justiție este compatibil cu instituirea unor proceduri speciale pentru situații deosebite și implică existența unor proceduri unice pentru situații deosebite (**Decizia nr. 98/2011**) și, de asemenea, că legiuitorul poate institui, în considerarea unor situații deosebite, reguli speciale de procedură, ca și modalitățile de exercitare a drepturilor procedurale, principiul liberului acces la justiție presupunând

posibilitatea neîngrădită a celor interesați de a utiliza aceste proceduri, în formele și în modalitățile instituite de lege (**Decizia Plenului nr. 1/1994**).

În ceea ce privește critica referitoare la **încălcarea principiului separației și echilibrului puterilor în stat**, prin imixtiunea executivului în sfera autorității judecătorești, constatăm că normele legale criticate conțin reguli de procedură, astfel: *cauzele similare, aflate pe rolul instanțelor judecătorești, vor fi suspendate până la pronunțarea hotărârii prealabile pentru dezlegarea chestiunii de drept; sesizările având același obiect sau al căror obiect se află în strânsă legătură se conexează; sesizările se judecă cu prioritate, în cel mult 60 de zile de la data învestirii Înaltei Curți de Casație și Justiție; decizia se motivează în termen de cel mult 15 de zile de la pronunțare și se publică în cel mult 5 zile de la motivare în Monitorul Oficial al României, Partea I*. Ca atare, sunt incidente dispozițiile art. 126 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora stabilirea procedurii de judecată este de competența legiuitorului.

Dispozițiile legale criticate reprezintă norme de procedură a căror stabilire, potrivit art. 126 alin. (2) din Constituție, intră în competența exclusivă a legiuitorului, care poate hotărî reguli speciale de procedură în vederea **asigurării celerității procesului civil**. Dând expresie principiului celerității procesului civil, legiuitorul a stabilit că sesizările adresate Înaltei Curți de casație și Justiție se judecă cu prioritate, în cel mult 60 de zile de la data învestirii Înaltei Curți de Casație și Justiție; decizia se motivează în termen de cel mult 15 de zile de la pronunțare și se publică în cel mult 5 zile de la motivare în Monitorul Oficial al României.

Astfel, nu se poate reține că stabilirea de către legiuitorul delegat a unor proceduri speciale ar constitui o imixtiune în sfera atribuțiilor puterii judecătorești. Rolul constituțional al Înaltei Curți de Casație și Justiție este prevăzut de dispozițiile art. 126 alin. (3) din Constituție: acela de a asigura interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești, potrivit competenței sale. Prin mecanismele instituite - recursul în interesul legii și dezlegarea unei chestiuni de drept, **instanța supremă asigură interpretarea unitară a normelor care reglementează desfășurarea procesului penal, garantând astfel un proces echitabil și înlăturând interpretările divergente apărute în practica judiciară**.

De altfel, din examinarea portalului Înaltei Curți de Casație și Justiție, constatăm că pe rolul Completului pentru dezlegarea unor chestiuni de drept sunt înregistrate 3 sesizări prealabile formulate în baza Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 62/2024.

În ceea ce privește relația dintre puterea legislativă și cea executivă, aceasta se exprimă prin competența conferită Guvernului de a adopta ordonanțe de urgență în condițiile stabilite de art. 115 alin. (4) din Constituție. Astfel, ordonanța de urgență, ca act normativ ce permite Guvernului, sub controlul Parlamentului, să facă față unei situații extraordinare, se justifică prin necesitatea și

urgența reglementării acestei situații, care, datorită circumstanțelor sale, impune adoptarea de soluții imediate în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public (Decizia nr. 1039/2009).

Interdicția adoptării de ordonanțe de urgență este totală și necondiționată atunci când menționează că „nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale” și că „nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică”. În celelalte domenii prevăzute de text, ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă „afectează”, dacă au consecințe negative, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin. Prin urmare, a afecta presupune „a suprima”, „a aduce atingere”, „a prejudicia”, „a vătăma”, „a leza”, „a antrena consecințe negative” (**Decizia nr. 94/2011**).

Prin urmare, întrucât este menită să asigure o practică judiciară unitară, care să elimine diferențierile în materia stabilirii/plății drepturilor salariale ale personalului plătit din fonduri publice, precum și soluționarea cu celeritate a acestor cauze, este lesne de observat că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 62/2024 nu suprimă, nu afectează, ci, dimpotrivă, urmărește producerea unor consecințe pozitive.

Referitor la încălcarea **art. 16 din Constituție**, Curtea Constituțională a subliniat constant că acest principiu vizează egalitatea în drepturi între cetățeni în ceea ce privește recunoașterea în favoarea acestora a unor drepturi și libertăți fundamentale, nu și identitatea de tratament juridic asupra aplicării unor măsuri, indiferent de natura lor. În felul acesta se justifică nu numai admisibilitatea unui regim juridic diferit față de anumite categorii de persoane, dar și necesitatea lui (**Decizia nr. 238/2005**).

De asemenea, prin **Decizia nr. 874/2010**, Curtea Constituțională a constatat că angajații din mediul public nu se află în aceeași situație juridică precum cei din mediul privat. În mediul privat raporturile de muncă sunt guvernate întotdeauna de contractul individual de muncă încheiat între un angajat și un angajator. Or, în considerarea situației diferite în care se găsesc salariații din sistemul public față de cei din sistemul privat, apreciem că legiuitorul poate institui tratamente juridice diferențiate, cu atât mai mult cu cât textul art. 16 alin. (1) din Constituție, coroborat cu cel al art. 4 alin. (2) din Legea fundamentală, vizează discriminările prohibite, nu și pe cele admisibile, vizează deci „discriminarea negativă”, nu și „discriminarea pozitivă”, ținând seama de specificitatea unor situații sau de scopul realizării unei justiții distributive, pentru a anula sau pentru a diminua inegalitățile obiective.

Nici critica referitoare la lipsa clarității sintagmei „cauze similare” nu poate fi reținută. Așa cum a statuat Curtea Constituțională, obligația respectării legilor, consacrată de art. 1 alin. (5) din Constituție, nu presupune, prin conținutul său, asigurarea unui cadru legislativ inflexibil. Intervenția legislativă este necesară atât pentru a adapta actele normative la realitățile economice, sociale și politice existente, dar și pentru a asigura un cadru legislativ unitar, care să contribuie la o mai bună

aplicare a legii și la îndepărtarea oricăror situații echivoce sau inechitătăți în aplicarea legii (**Decizia nr. 1237/2010**).

Controlul textelor de lege invocate ca temei de drept, realizat de instanța investită cu soluționarea unei cauze, corespunde atribuțiilor constituționale ale instanțelor judecătorești. Potrivit art. 124 alin. (3) din Constituție, în activitatea de îndeplinire a justiției, judecătorii se supun numai legii, a cărei interpretare se realizează în mod necesar în procesul soluționării cauzelor, întrucât interpretarea este o fază indispensabilă aplicării legii. În acest sens este și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care a reținut, în cauza C.R. c. Regatului Unit (1995), că, „oricât de clar ar fi textul unei dispoziții legale, în orice sistem juridic există, în mod inevitabil, un element de interpretare judiciară (...)”. Așa fiind, prin interpretarea și aplicarea de către instanță a textelor de lege nu se realizează un „transfer” de competență din sfera puterii legislative în sfera puterii executive și judecătorești (Decizia nr. 241 din 10 mai 2005, M. Of. nr. 497 din 13 iunie 2005).

Față de aceste considerente, apreciem că **nu se impune sesizarea Curții Constituționale de către Avocatul Poporului cu o excepție de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 62/2024 privind unele măsuri pentru soluționarea proceselor privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, precum și a proceselor privind prestații de asigurări sociale.**

Atât Constituția României, în art. 53, cât și documentele internaționale în materia drepturilor omului, admit posibilitatea diminuării rezonabile a gradului de protecție oferită unor drepturi fundamentale, în anumite momente sau situații, cu respectarea unor condiții, câtă vreme prin aceasta nu este atinsă chiar substanța drepturilor. Suspendarea cauzelor similare, aflate pe rolul instanțelor judecătorești, până la pronunțarea hotărârii prealabile pentru dezlegarea chestiunii de drept, de către instanța supremă, este o măsură temporară, justificată de necesitatea de a asigura o practică judiciară uniformă și unitară, care să elimine diferențierile în materia stabilirii/plății drepturilor salariale ale personalului plătit din fonduri publice.

3. Propuneri

Pentru aceste motive, propunem formularea unui răspuns către petenți, însoțit de o copie a prezentei *Note*.

Avizez : Ecaterina Mirca, șef Serviciu Contencios

Avizez: Emma Turtoi, șef Birou contencios constituțional și recurs în interesul legii

Întocmit: Elena Anghel, consilier Birou contencios constituțional și recurs în interesul legii