

DECIZIE nr. 42 din 22 ianuarie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 84/2012 privind stabilirea salariilor personalului din sectorul bugetar în anul 2013, prorogarea unor termene din acte normative, precum și unele măsuri fiscal-bugetare și a ordonanței în ansamblul său

Augustin Zegrean	- președinte
Valer Dorneanu	- judecător
Toni Greblă	- judecător
Petre Lăzăroiu	- judecător
Mircea Ștefan Minea	- judecător
Puskas Valentin Zoltan	- judecător
Tudorel Toader	- judecător
Patricia Marilena Ionea	- magistrat-asistent

Cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Simona Ricu.

Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 84/2012 privind stabilirea salariilor personalului din sectorul bugetar în anul 2013, prorogarea unor termene din acte normative, precum și unele măsuri fiscal-bugetare și a ordonanței în ansamblul său, excepție ridicată de Constantin Negoită și de Mihai Ioan în dosarele nr. 32.238/3/2012 și nr. 32.222/3/2012 ale Tribunalului București - Secția a VIII-a conflicte de muncă și asigurări sociale, de Silviu Florin Lazăr în Dosarul nr. 4.581/2/2013 al Curții de Apel București - Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal și de Vasile Vancea, prin Asociația Uniunea Democratică a Revoluționarilor Adevărați, în Dosarul nr. 5.017/108/2013 al Tribunalului Arad - Secția civilă. Aceste excepții constituie obiectul dosarelor Curții Constituționale nr. 478D/2013, nr. 488D/2013, nr. 649D/2013 și nr. 780D/2013.

Dezbaterile au avut loc în ședința publică din 16 ianuarie 2014, când s-a dispus conexarea dosarelor nr. 488D/2013, nr. 649D/2013 și nr. 780D/2013 la Dosarul nr. 478D/2013 și au fost consemnate în încheierea de la acea dată, când Curtea, având nevoie de timp pentru a delibera, a amânat pronunțarea la data de 22 ianuarie 2014.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarelor, constată următoarele:

Prin Încheierea din 19 iunie 2013, pronunțată în Dosarul nr. 32.238/3/2012, și prin încheierea din 28 octombrie 2013, pronunțată în Dosarul nr. 32.222/3/2012, Tribunalul București - Secția a VIII-a conflicte de muncă și asigurări sociale a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 84/2012 privind stabilirea salariilor personalului din sectorul bugetar în anul 2013, prorogarea unor termene din acte normative, precum și unele măsuri fiscal-bugetare.

Excepția a fost ridicată de Constantin Negoită și de Ioan Mihai cu prilejul soluționării contestațiilor formulate împotriva deciziei de pensionare.

Prin Sentința civilă nr. 2.199 din 1 iulie 2013, pronunțată în Dosarul nr. 4.581/2/2013, Curtea de Apel București - Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 84/2012.

Excepția a fost ridicată de Silviu Florin Lazăr cu prilejul soluționării unei acțiuni în contencios administrativ și fiscal în care a solicitat anularea actelor administrative de nereluare a plăților indemnizației reparatorii prevăzute de art. 4 alin. (4) din Legea nr. 341/2004, acte emise în temeiul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 84/2012.

Prin Încheierea din 30 septembrie 2013, pronunțată în Dosarul nr. 5.017/108/2013, Tribunalul Arad - Secția civilă a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 84/2012.

Excepția a fost ridicată de Vasile Vancea, prin Asociația Uniunea Democratică a Revoluționarilor Adevărați, cu prilejul soluționării unei acțiuni civile prin care s-a solicitat obligarea Casei Județene de Pensii Arad la calcularea și plata, începând cu anul 2013, a indemnizației lunare reparatorii, conform dispozițiilor art. 4 alin. (4) din Legea nr. 341/2004, prin raportare la câștigul salarial mediu brut utilizat la fundamentarea bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2013, prevăzut de art. 16 din Legea nr. 6/2013.

În motivarea excepției de neconstituționalitate autorii acesteia formulează, în esență, următoarele critici:

1. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 84/2012 a fost emisă cu încălcarea art. 15 și art. 115 din Constituție, întrucât nu a existat o lege care să abilitzeze Guvernul să emită această ordonanță.

2. Nu a existat o stare de urgență, în sensul precizat de art. 1 și art. 3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, care să justifice emiterea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 84/2012.

Totodată, cele arătate de Guvern în Nota de fundamentare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 84/2012 nu sunt în măsură să justifice caracterul extraordinar și urgența emiterii acestei ordonanțe. Din contră, argumentul referitor la riscul ca la data de 1 ianuarie 2013 să nu existe politici fiscale și bugetare asumate prin Programul de guvernare a fost pur formal, de vreme ce, în realitate, Hotărârea nr. 45/2012 a Parlamentului României pentru acordarea încrederii Guvernului, incluzând și Programul de guvernare 2013-2016, a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 877, încă de la data de 21 decembrie 2012. De altfel, chiar prin acest document, la capitolul "Realizările guvernării: mai-noiembrie 2012", Guvernul contrazice argumentele prezentate în Nota de fundamentare, arătând ca "a reușit să securizeze economia, respectând toate țintele convenite cu FMI și CE". De asemenea, se subliniază faptul că prin adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 15/2012 au fost reparate nedreptăți sociale, readucându-se salariile la nivelul din iunie 2010, iar prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 19/2012 s-a urmărit restituirea sumelor reținute pensionarilor în mod necuvenit. Or, în aceste condiții, nu mai poate apărea ca fiind justificată motivarea potrivit căreia plata indemnizației către revoluționari în 2013 ar genera un impact suplimentar asupra cheltuielilor bugetare și, implicit, asupra deficitului bugetar.

Mai mult, chiar măsurile dispuse prin art. 10 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 84/2012 sunt de natură să contrazică susținerile Guvernului.

Totodată, cele arătate de Guvern în Nota de fundamentare a ordonanței de urgență criticate prezintă viziunea financiară a Guvernului, aceasta nereprezentând însă o situație cu caracter excepțional și nicio măsură obiectivă, de neevitat.

3. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 84/2012 contravine art. 115 alin. (5) și (6) din Constituție, deoarece, până în prezent, ordonanța nu a fost aprobată prin lege. Or, astfel se încalcă autoritatea legislativului, întrucât pe calea ordonanței de urgență se aduce atingere unor drepturi consacrate prin lege. În sensul celor arătate invocă și cele reținute de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Hotărârea din 8 noiembrie 2005, pronunțată în Cauza Kechko contra Ucrainei.

Tot în contextul criticii de neconstituționalitate raportate la prevederile art. 115 alin. (5) din Constituție, arată că, în demersul normativ de adoptare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 84/2012, Guvernul a încălcat obligația de asigurare a transparenței procesului de legiferare, renunțând în mod nejustificat la a supune dezbaterii publice proiectul de ordonanță, așa cum prevede Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică. Astfel, deși art. 6 alin. (4) din Legea nr. 52/2003 obligă autoritatea administrației publice inițitoare să stabilească o perioadă de cel puțin 10 zile pentru a primi în scris propuneri, sugestii sau opinii cu privire la proiectul de act normativ supus dezbaterii publice, proiectul actului normativ atacat a fost inclus pe ordinea de zi a ședinței de Guvern, fiind și aprobat, în mai puțin de 10 ore de la afișarea sa pe site-ul Ministerului Finanțelor Publice, pe data de 12 decembrie 2012. În acest mod a fost încălcat dreptul cetățenilor și al asociațiilor de revoluționari legal constituite de a participa, cel puțin formal, la procesul de elaborare a actului normativ care îi afectează în mod direct.

4. Art. 9 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 84/2012 aduce atingere dispozițiilor art. 44, art. 47, art. 53, art. 4 alin. (2), art. 16 alin. (1), art. 20 și art. 22 af. (2) din Constituție. Astfel, textul de lege criticat prevede suspendarea în anul 2013 a unor drepturi bănești care reprezintă un "bun" în sensul art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Or, în condițiile în care acordarea acestor drepturi a fost suspendată și în anul 2012, suspendarea lor pentru al doilea an consecutiv, în 2013, este de natură să aducă atingere înseși substanței acestor drepturi fără respectarea a limitelor constituționale și a celor stabilite de prevederile convenționale mai sus amintite referitoare la restrângerea exercițiului dreptului de proprietate. În acest sens, arată că nu a existat o cauză de utilitate publică care să justifice această măsură, premierul României susținând public doar necesitatea combaterii falșilor revoluționari, cu încălcarea prezumției de nevinovăție a celor care în mod real au participat la Revoluția din 1989.

De asemenea, cele reținute de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 872/2010 referitor la neconstituționalitatea afectării substanței dreptului la pensie sunt aplicabile și în ceea ce privește drepturile bănești revendicate în cauză, întrucât dispozițiile art. 43 alin. (2) din Legea nr. 341/2004 prevăd că "Reglementările prevăzute de legislația privind pensiile, proprie fiecărui plătitor, referitoare la stabilire, plată, modificare, suspendare, reluare, încetare, expertizare, revizuire, contestare și recuperare a sumelor încasate necuvenit, se aplică și indemnizațiilor prevăzute de lege, dacă aceasta nu dispune altfel."

Tribunalul București - Secția a VIII-a conflicte de muncă și asigurări sociale arată că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 84/2012 nu contravine art. 115 alin. (1)-(3) din Constituție, întrucât cerința existenței unei legi de abilitare nu se aplică și ordonanțelor de urgență. În schimb, actul normativ criticat încalcă dispozițiile art. 115 alin. (4) din Constituție, deoarece nu a existat o stare de urgență care să justifice emiterea acestuia. Astfel, motivele invocate de Guvern în preambulul ordonanței reprezintă doar justificări pentru adoptarea în sine a unui act normativ de prelungire a suspendării acordării indemnizației, dar nu argumentează în niciun fel urgența și nici imposibilitatea reglementării prin lege de către Parlament.

Curtea de Apel București - Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal consideră că excepția de neconstituționalitate nu este întemeiată. În acest sens, invocă cele reținute de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 1.576/2011, Decizia nr. 922/2012, Decizia nr. 1.087/2008 și Decizia nr. 1.358/2010. De asemenea, amintește cele reținute de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Hotărârea din 12 mai 2009, pronunțată în Cauza Ernwein și alții împotriva Germaniei, sau prin Hotărârea din 2 februarie 2010, pronunțată în Cauza Klaus și Iouri Kiladze contra Georgiei.

Tribunalul Arad - Secția civilă apreciază că adoptarea actului normativ criticat este în concordanță cu prevederile art. 115 alin. (4) din Constituție.

În conformitate cu dispozițiile art. 30 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, actele de sesizare au fost comunicate președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului, precum și Avocatului Poporului, pentru a-și formula punctele de vedere cu privire la excepția de neconstituționalitate.

Avocatul Poporului consideră că dispozițiile de lege criticate sunt constituționale. În acest sens, arată că Guvernul a indicat în Nota de fundamentare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 84/2012 existența unei situații extraordinare și necesitatea urgentă a emiterii acestui act normativ. De asemenea, precizează că ordonanța criticată a fost înregistrată la Senat, pentru dezbateri, la data de 13 decembrie 2012, astfel că nu se poate susține încălcarea prevederilor art. 115 alin. (5) teza întâi din Constituție. Totodată, în sensul constituționalității dispozițiilor de lege criticate invocă cele reținute de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 1.576/2011 ori Decizia nr. 88/2013.

Președinții celor două Camere ale Parlamentului și Guvernul nu au comunicat punctele de vedere solicitate asupra excepției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând actele de sesizare, punctele de vedere ale Avocatului Poporului, rapoartele întocmite de judecătorul - raportor, concluziile procurorului, dispozițiile de lege criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. d) din Constituție, precum și ale art. 1 alin. (2), ale art. 2, 3, 10 și 29 din Legea nr. 47/1992, să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie dispozițiile art. 9 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 84/2012 privind stabilirea salariilor personalului din sectorul bugetar în anul 2013, prorogarea unor termene din acte normative, precum și unele măsuri fiscal-bugetare și a ordonanței în ansamblul său, publicată în Monitorul Oficial al

României, Partea I, nr. 845 din 13 decembrie 2012.

Dispozițiile art. 9 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 84/2012 au următorul conținut: "Prevederile art. 15, 18, 19 și 20 ale art. II din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 80/2010, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 283/2011, se aplică în mod corespunzător și în anul 2013."

Dispozițiile art. 15, 18, 19 și 20 ale art. II din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 80/2010 pentru completarea art. 11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 37/2008 privind reglementarea unor măsuri financiare în domeniul bugetar, precum și pentru instituirea altor măsuri financiare în domeniul bugetar, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 636 din 10 septembrie 2010 și aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 283 din 14 decembrie 2011 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 80/2010 pentru completarea art. 11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 37/2008 privind reglementarea unor măsuri financiare în domeniul bugetar, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 887 din 14 decembrie 2011, au următorul conținut:

- Art. 15:

"(1) În anul 2012, instituțiile și autoritățile publice centrale și locale, astfel cum sunt definite prin Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, și prin Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare, indiferent de sistemul de finanțare și de subordonare, inclusiv activitățile finanțate integral din venituri proprii, înființate pe lângă instituțiile publice, cu excepția instituțiilor finanțate integral din venituri proprii, nu acordă tichete de masă personalului din cadrul acestora.

(2) În bugetele pe anul 2012 ale instituțiilor publice centrale și locale, astfel cum sunt definite prin Legea nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare, și prin Legea nr. 273/2006, cu modificările și completările ulterioare, indiferent de sistemul de finanțare și de subordonare, inclusiv activitățile finanțate integral din venituri proprii, înființate pe lângă instituțiile publice, nu se prevăd sume pentru acordarea de tichete-cadou și tichete de vacanță personalului din cadrul acestora.";

- Art. 18:

"În anul 2012, indemnizațiile prevăzute la art. 4 alin. (4) din Legea recunoștinței față de eroii-martiri și luptătorii care au contribuit la victoria Revoluției române din decembrie 1989, precum și față de persoanele care și-au jertfit viața sau au avut de suferit în urma revoltei muncitorești anticomuniste de la Brașov din noiembrie 1987 nr. 341/2004, cu modificările și completările ulterioare, nu se acordă.";

- Art. 19:

"În anul 2012 se acordă reduceri de tarife sau, după caz, gratuități, numai în limita a 3 călătorii dus-întors sau 6 călătorii simple, la facilitățile de transport prevăzute de următoarele acte normative:

a) art. 1, art. 2 alin. (1), (2) și (4), art. 3 alin. (1) și (2), art. 4 alin. (1), (2) și (3), art. 5, art. 8 alin. (1), (2) și (3), art. 9 alin. (1), art. 11 alin. (1) și art. 12 din Ordonanța Guvernului nr. 112/1999 privind călătoriile gratuite în interes de serviciu și în interes personal pe căile ferate române, republicată, cu modificările ulterioare;

b) art. 5 alin. (1) lit. k) din Legea nr. 341/2004, cu modificările și completările ulterioare;

c) art. 80 din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare.";

- Art. 20:

"(1) Prevederile art. 21, 22 și 24 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2009 cu privire la rectificarea bugetară pe anul 2009 și reglementarea unor măsuri financiar - fiscale, aprobată prin Legea nr. 227/2009, cu modificările și completările ulterioare, se aplică până la data de 31 decembrie 2012.

(2) În anul 2012, Guvernul poate aproba prin hotărâre ocuparea posturilor vacante din anumite domenii de activitate sau pentru anumite categorii de personal, prin excepție de la prevederile art. 22 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2009, aprobată prin Legea nr. 227/2009, cu modificările și completările ulterioare, cu condiția încadrării în cheltuielile de personal aprobate."

Dintre dispozițiile de lege a căror aplicare este prelungită pentru anul 2013, autorii excepției de neconstituționalitate se referă în mod special la dispozițiile art. 18 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 80/2010 referitoare la suspendarea acordării indemnizațiilor prevăzute la art. 4 alin. (4) din Legea recunoștinței față de eroii-martiri și luptătorii care au contribuit la victoria Revoluției române din decembrie 1989, precum și față de persoanele care și-au jertfit viața sau au avut de suferit în urma revoltei muncitorești anticomuniste de la Brașov din noiembrie 1987 nr. 341/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 654 din 20 iulie 2004, cu modificările și completările ulterioare.

Art. 4 alin. (4) din Legea nr. 341/2004 are următoarea redactare:

"De o indemnizație lunară reparatorie, calculată prin aplicarea coeficientului de 1,10 la salariul mediu brut utilizat la fundamentarea bugetului asigurărilor sociale de stat și aprobat prin legea bugetului asigurărilor sociale de stat, aferent anului pentru care se face plata, beneficiază și persoanele care au obținut titlurile prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. b) pct. 3, numai dacă au un venit mai mic decât salariul mediu brut utilizat la fundamentarea bugetului asigurărilor sociale de stat și aprobat prin legea bugetului asigurărilor sociale de stat. De aceleași drepturi și în aceleași condiții beneficiază copiii eroilor-martiri, indiferent de vârstă, dacă nu sunt încadrați în nicio formă de învățământ ori nu realizează venituri din motive neimputabile lor:"

Autorii excepției de neconstituționalitate consideră că dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 84/2012 sunt contrare următoarelor texte din Constituție: art. 4 alin. (2) privind egalitatea între cetățeni, art. 15 alin. (1) referitor la universalitate, art. 16 alin. (2) privind egalitatea în drepturi a cetățenilor, art. 20 alin. (1) referitor la tratatele internaționale privind drepturile omului, art. 44 alin. (1) privind dreptul de proprietate privată, art. 47 privind nivelul de trai și dreptul la pensie, art. 115 referitor la delegarea legislativă, art. 136 alin. (1) și (5) privind proprietatea și art. 148 alin. (2) referitoare la integrarea în Uniunea Europeană.

Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea reține următoarele:

1. În ceea ce privește critica pe care autorii excepției de neconstituționalitate o aduc Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 84/2012, critică prin care se arată că acest act normativ a fost emis fără a fi existat o lege de abilitare, Curtea reține că prevederile art. 115 alin. (1)-(3) din Constituție, referitoare la necesitatea adoptării de către Parlament a unei legi speciale de abilitare a Guvernului pentru emiterea ordonanțelor, au în vedere emiterea ordonanțelor simple, iar nu a celor de urgență, ale căror condiții de emitere sunt reglementate de următoarele alineate ale art. 115 din Constituție.

2. Referitor la critica vizând lipsa caracterului urgent și a unei situații extraordinare care să fi impus emiterea de urgență

a actului normativ supus analizei de constituționalitate, Curtea reține că, prin Decizia nr. 255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 511 din 16 iunie 2005, a statuat că Guvernul poate adopta o ordonanță de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ:

- existența unei situații extraordinare;
- reglementarea acesteia să nu poată fi amânată;
- urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței.

Totodată, Curtea, făcând trimitere la jurisprudența sa anterioară, respectiv Decizia nr. 65 din 20 iunie 1995, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 129 din 28 iunie 1995, a statuat că situația extraordinară trebuie evaluată în raport cu "necesitatea și urgența reglementării unei situații care, datorită circumstanțelor sale excepționale, impune adoptarea de soluții imediate, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public". Cu aceeași finalitate, a definirii cât mai precise a situației excepționale, Curtea, prin Decizia nr. 83 din 19 mai 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 211 din 8 iunie 1998, a precizat că de esența acesteia este caracterul obiectiv, "în sensul că existența sa nu depinde de voința Guvernului care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență".

Având în vedere criticile invocate de autorii excepției în prezenta cauză, Curtea precizează că existența unor "situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată" și care, potrivit art. 115 alin. (4) din Constituție, justifică emiterea unei ordonanțe de urgență, nu trebuie confundată cu existența unei "stări de urgență", care se instituie de Președintele României și se încuviințează de Parlament, în temeiul art. 93 din Constituție, impunând o serie de măsuri reglementate de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 22 din 21 ianuarie 1999, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 453/2004.

Analizând, în continuare, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 84/2012 prin prisma celor reținute de Curtea Constituțională în deciziile mai sus amintite, Curtea constată că Guvernul invocă următoarele aspecte pentru a justifica existența unei situații extraordinare și a urgenței reglementării:

- riscul ca la data de 1 ianuarie 2013 să nu existe politici fiscale și bugetare asumate prin Programul de guvernare de către noul Guvern;

- faptul că la data de 31 decembrie 2012 își încetau aplicabilitatea măsurile privind salarizarea în anul 2012 a personalului bugetar, măsuri instituite prin Legea nr. 283/2011 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 80/2010 pentru completarea art. 11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 37/2008 privind reglementarea unor măsuri financiare în domeniul bugetar, iar neadoptarea acestor măsuri și pentru anul 2013 ar fi generat un impact suplimentar asupra cheltuielilor bugetare și, respectiv, asupra deficitului bugetar de 6,8% din produsul intern brut, afectând în mod semnificativ sustenabilitatea finanțelor publice;

- prevederile Ordonanței Guvernului nr. 21/2012 pentru suspendarea aplicării dispozițiilor Legii nr. 148/2012 privind înregistrarea operațiunilor comerciale prin mijloace electronice;

- necesitatea compatibilizării dispozițiilor Legii nr. 148/2012 cu prevederile Directivei 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată, în ceea ce privește facturarea și arhivarea electronică a facturilor.

Curtea apreciază că cele invocate de Guvern în nota de fundamentare întrunesc condițiile existenței unei situații extraordinare și urgente care, în mod obiectiv, impun emiterea unei ordonanțe de urgență.

Astfel, necesitatea stabilirii în timp util a unor direcții clare în ceea ce privește domeniul extrem de importante, așa cum este salarizarea personalului bugetar, domenii cu implicații financiare majore, și riscul ca aceste măsuri, ca de altfel întregul program de guvernare, să nu poată fi adoptate până la începutul anului 2013, din cauze obiective determinate de desfășurarea unor proceduri privind constituirea Parlamentului nou ales și a investirii noului Guvern, reprezintă motive ce justifică intervenția legislativă a Guvernului pentru evitarea unei grave atingeri aduse interesului public.

De asemenea, Curtea constată că reglementarea pe calea ordonanței de urgență a unor aspecte privind regimul juridic aplicabil activităților de emiteri, transmiteri și arhivare a facturilor electronice a fost justificată nu doar de oportunitatea ori necesitatea acesteia, ci de însuși faptul că legislația existentă, respectiv Legea nr. 148/2012 privind înregistrarea operațiunilor comerciale prin mijloace electronice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 509 din 24 iulie 2012, contravenea acquis-ului comunitar transpus în legislația națională prin Ordonanța Guvernului nr. 15/2012 pentru modificarea și completarea Legii nr. 571/2003 privind Codul fiscal, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 621 din 29 august 2012, astfel încât, în lipsa unei astfel de intervenții rapide, de la 1 ianuarie 2013 ar fi fost aplicabilă această lege, cu toate consecințele negative aferente.

Împrejurarea că, în mod contrar previziunilor Guvernului, constituirea noului Parlament și investirea noului Guvern s-au făcut mai rapid decât s-a preconizat, nu reprezintă un fapt de natură să înlăture motivele extraordinare care au justificat emiterea ordonanței de urgență, așa cum susțin autorii excepției de neconstituționalitate, întrucât acestea trebuie apreciate în funcție de momentul emiterii ordonanței, iar nu în funcție de factorii intervenți ulterior.

De asemenea, faptul că Parlamentul se află în cursul unei sesiuni parlamentare nu este de natură să împiedice emiterea de către Guvern a unei ordonanțe de urgență, întrucât aceasta reprezintă o manieră rapidă prin care autoritățile pot interveni pentru evitarea unor consecințe grave asupra interesului public și care ar fi mult întârziată dacă ar fi supusă procedurii parlamentare de adoptare a unei legi. De altfel, prevederile art. 115 alin. (5) din Constituție dispun că "Ordonanța de urgență intră în vigoare numai după depunerea sa spre dezbateri în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și după publicarea ei în Monitorul Oficial al României. Camerele, dacă nu se află în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunere sau, după caz, de la trimitere. [...]"

3. Referitor la critica de neconstituționalitate care vizează faptul că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 84/2012 nu ar fi fost supusă spre dezbateri în procedură de urgență în Camera competentă să fie sesizată, așa cum prevede art. 115 alin. (5) din Constituție, Curtea, prin Decizia nr. 42 din 22 ianuarie 2014, reține că Proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 84/2012 privind stabilirea salariilor personalului din sectorul bugetar în anul 2013, prorogarea unor termene din acte normative, precum și unele măsuri fiscal-bugetare a fost înregistrat la Senat la data de 13 decembrie 2012 cu nr. b409 (Adresa nr. E169/13/12/2012). La data de 21 decembrie 2012 a fost prezentat în Biroul permanent cu nr. L436, iar la 11 martie 2013 a fost adoptat de către Senat, fiind trimis ulterior Camerei Deputaților.

Așa fiind, apare ca lipsită de temei susținerea autorului excepției potrivit căreia actul normativ criticat ar fi fost emis cu încălcarea dispozițiilor art. 115 alin. (5) din Constituție.

Cât privește susținerea potrivit căreia Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 84/2012 ar fi fost adoptată cu încălcarea dispozițiilor Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 70 din 3 februarie 2003, Curtea reține că, potrivit art. 6 alin. (9) din această lege, "în cazul reglementării unei situații care, din cauza circumstanțelor sale excepționale, impune adoptarea de soluții imediate, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public, proiectele de acte normative se supun adoptării în procedura de urgență prevăzută de reglementările în vigoare." Astfel, legiuitorul, ținând cont de realitatea existenței unor situații când necesitatea protejării interesului public general impune în mod obiectiv adoptarea unor măsuri urgente, a permis adoptarea unor acte normative fără îndeplinirea tuturor cerințelor privind asigurarea transparenței decizionale.

Prin urmare, Curtea constată că nici această critică de neconstituționalitate nu poate fi reținută.

4. În continuare, analizând critica de neconstituționalitate raportată la prevederile art. 44, art. 47, art. 53, art. 4 alin. (2), art. 16 alin. (1), art. 20 și art. 22 alin. (2) din Constituție, Curtea reține că dispozițiile de lege criticate au ca efect prelungirea și pentru anul 2013 a unor dispoziții ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 80/2012 prin care s-au adoptat mai multe măsuri vizând reducerea cheltuielilor bugetare, prin diminuarea ori suspendarea unor drepturi bănești ori prin restricții vizând sumele de care dispun autoritățile și instituțiile publice.

În speță, autorii excepției de neconstituționalitate vizează suspendarea pentru al doilea an consecutiv a drepturilor prevăzute la art. 4 alin. (4) din Legea recunoștinței față de eroii - martiri și luptătorii care au contribuit la victoria Revoluției române din decembrie 1989, precum și față de persoanele care și-au jertfit viața sau au avut de suferit în urma revoltei muncitorești anticomuniste de la Brașov din noiembrie 1987 nr. 341/2004. Aceste drepturi vizau acordarea unei indemnizații de recunoștință persoanelor care au dobândit titlul de "Luptător Remarcat prin Fapte Deosebite" cadrul Revoluției române din 1989, numai dacă acestea aveau un venit mai mic decât salariul mediu brut utilizat la fundamentarea bugetului asigurărilor sociale de stat și aprobat prin legea bugetului asigurărilor sociale de stat. De asemenea, de această indemnizație beneficiau și copiii eroilor-martiri, indiferent de vârstă, dacă nu erau încadrați în nicio formă de învățământ ori nu realizau venituri din motive neimputabile lor.

Cu prilejul analizării constituționalității Legii nr. 283/2011 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 80/2010 pentru completarea art. 11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 37/2008 privind reglementarea unor măsuri financiare în domeniul bugetar, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 887 din 14 decembrie 2011, prin Decizia nr. 1.576 din 7 decembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 32 din 16 ianuarie 2012, Curtea a reținut că indemnizația de recunoștință nu reprezintă un drept consacrat de Legea fundamentală, astfel că restrângerile aduse exercițiului acestui drept nu se subsumează condițiilor art. 53 din Constituție.

Susținerile autorilor prezentei excepții de neconstituționalitate potrivit cărora dreptul la indemnizația de recunoștință este asimilat dreptului la pensie, astfel că trebuie să se bucure de aceeași protecție constituțională, nu pot fi reținute, întrucât simpla trimitere pe care textul art. 43 din Legea nr. 341/2004 o face la legislația privind pensiile în ceea ce privește procedura de stabilire, plată, modificare, suspendare, reluare, încetare, expertizare, revizuire ori contestare a indemnizațiilor, respectiv la recuperarea sumelor încasate necuvenit cu acest titlu, nu semnifică faptul că această indemnizație reprezintă un aspect al dreptului la pensie.

Cât privește critica potrivit căreia măsura de suspendare a indemnizației acordate revoluționarilor ar aduce atingere dreptului de proprietate al acestora, Curtea reține că, deși indemnizația solicitată reprezintă o valoare patrimonială, susceptibilă de protecția prevederilor art. 1 din Primul Protocol la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, ea reprezintă totuși, din această perspectivă, un drept câștigat numai cu privire la indemnizațiile obținute până la intrarea în vigoare a actelor normative care au prevăzut suspendarea acestui drept.

Trimiterea pe care autorii excepției de neconstituționalitate o fac la cele reținute de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Hotărârea din 8 noiembrie 2005, pronunțată în Cauza Kechko contra Ucrainei, nu este de natură să schimbe cele reținute mai sus, întrucât instanța europeană nu a negat posibilitatea statului de a suspenda pe cale legală acordarea unor drepturi prevăzute prin lege. Astfel, referindu-se la anumite drepturi de natură bănească acordate angajaților, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că "statul este cel care este în măsură să stabilească ce beneficii trebuie plătite angajaților săi din bugetul de stat. Statul poate dispune introducerea, suspendarea sau încetarea plății unor astfel de beneficii prin modificări legislative corespunzătoare. Totuși, atunci când o dispoziție legală este în vigoare și prevede plata anumitor beneficii, iar condițiile stipulate sunt respectate, autoritățile nu pot refuza în mod deliberat plata acestora atâta timp cât dispozițiile legale rămân în vigoare". (Kechko contra Ucrainei, paragraful 23). Prin aceeași hotărâre, Curtea de la Strasbourg a considerat că refuzul autorităților de a acorda drepturile bănești pretinse ca urmare a intervenirii unei legi care suspendă aceste drepturi nu contravenește dispozițiilor art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Prin urmare, Curtea constată că nu poate fi reținută critica de neconstituționalitate vizând încălcarea dreptului de proprietate.

Cu toate acestea, Curtea ține să sublinieze că, deși autoritățile au dreptul de a dispune cu privire la acordarea drepturilor bănești pretinse de autorii excepției de neconstituționalitate, restrângerea ori suspendarea acestor drepturi și în viitor, în condițiile în care textele de lege care le prevăd nu au fost abrogate, ar putea justifica întrebarea dacă aceste drepturi mai există și dacă nu cumva textele de lege care le prevăd au fost în fapt lipsite de eficiență, așa încât speranța titularilor acestor drepturi, deși are un suport legal, este în realitate lipsită de conținut. Astfel, deși formal limitată în timp, respectiv vizând durata unui an calendaristic, măsura de suspendare repetată a acestor drepturi, pentru mai mulți ani la rând, ar putea afecta caracterul previzibil al normelor de lege, creând incertitudine cu privire la existența acestor drepturi.

Analizând în continuare critica referitoare la existența unei discriminări între persoanele care au beneficiat de indemnizația de recunoștință acordată potrivit dispozițiilor art. 4 alin. (4) din Legea nr. 341/2004 în raport cu celelalte categorii de revoluționari care au beneficiat de indemnizații potrivit aceleiași legi și ale căror drepturi nu au fost suspendate, Curtea, prin Decizia nr. 1.576 din 7 decembrie 2011, a reținut că "acordarea diferitelor beneficii prevăzute de Legea nr. 341/2004 se face în funcție de titlul deținut potrivit dispozițiilor art. 3 alin. (1) din lege, titlu care are în vedere sacrificiul ori contribuția persoanelor implicate în acest eveniment, făcându-se următoarea clasificare:

«a) Erou Martir al Revoluției Române din Decembrie 1989 - atribuit celor care s-au jertfit în lupta pentru victoria Revoluției române din decembrie 1989 sau au decedat în legătură cu aceasta;

b) Luptător pentru Victoria Revoluției din Decembrie 1989;

1. Luptător Rănit-atribuit celor care au fost răniți în luptele pentru victoria Revoluției din decembrie 1989 sau în legătură cu aceasta;

2. Luptător Reținut - atribuit celor care au fost reținuți de forțele de represiune ca urmare a participării la acțiunile pentru victoria Revoluției;

3. Luptător Remarcat prin Fapte Deosebite - atribuit celor care, în perioada 14-25 decembrie 1989, au mobilizat și au condus grupuri sau mulțimi de oameni, au construit și au menținut baricade împotriva forțelor de represiune ale regimului totalitar comunist, au ocupat obiective de importanță vitală pentru rezistența regimului totalitar și le-au apărat până la data judecării dictatorului, în localitățile unde au luptat pentru victoria Revoluției Române din decembrie 1989, precum și celor care au avut acțiuni dovedite împotriva regimului și însemnelor comunismului între 14-22 decembrie 1989;

c) Participant la Victoria Revoluției Române din Decembrie 1989 - calitate onorifică.»

În lumina acestor prevederi de lege, reiese că fiecare titlu acordat are în vedere un nivel de implicare și contribuție diferit, precum și consecințe diferite suportate de participanții la Revoluția Română din 1989. Astfel, persoanele care se încadrează în una dintre aceste categorii ale legii se află într-o situație obiectiv diferită față de persoanele având un alt titlu potrivit art. 3 alin. (1) din Legea nr. 341/2004.

Persoanele vizate de art. 18 din Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 80/2010 pentru completarea art. 11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 37/2008 privind reglementarea unor măsuri financiare în domeniul bugetar vizează doar una dintre categoriile de persoane enumerate de art. 3 alin. (1) din Legea nr. 341/2004, respectiv cele care au obținut titlul de Luptător Remarcat prin Fapte Deosebite cu prilejul Revoluției Române din Decembrie 1989, precum și copiii eroilor-martiri, indiferent de vârstă, dacă nu erau încadrați în nicio formă de învățământ ori nu realizau venituri, din motive neimputabile lor.

Or, așa cum deja s-a arătat, aceste categorii de persoane se află într-o situație obiectiv diferită față de cea a celorlalte categorii de persoane beneficiare ale Legii nr. 341/2004, astfel că instituirea unui tratament juridic diferit nu poate primi semnificația încălcării principiului egalității în drepturi a cetățenilor.

Cu atât mai mult nu se poate vorbi despre existența unei discriminări între destinatarii Legii nr. 341/2004 și beneficiarii unor indemnizații în temeiul altor acte normative, criteriile de acordare a diferitor beneficii fiind evident diferite."

În sfârșit, în ceea ce privește critica de neconstituționalitate referitoare la prevederile art. 22 din Constituție, Curtea apreciază că aceste din urmă prevederi nu sunt incidente în cauză, drepturile bănești suspendate prin dispozițiile de lege criticate nefiind destinate asigurării unui venit minim necesar pentru asigurarea subzistenței, ci, mai degrabă, pentru acordarea unor sume cu titlu de facilități, bonusuri sau însemn de recunoștință.

Pentru considerentele expuse, în temeiul art. 146 lit. d) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 1-3, al art. 11 alin. (1) lit. A.d) și al art. 29 din Legea nr. 47/1992,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
În numele legii
DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate ridicată de Constantin Negoită și de Mihai Ioan în dosarele nr. 32.238/3/2012 și nr. 32.222/3/2012 ale Tribunalului București - Secția a VIII-a conflicte de muncă și asigurări sociale, de Silviu Florin Lazăr în Dosarul nr. 4.581/2/2013 al Curții de Apel București - Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal și de Vasile Vancea, prin Asociația Uniunea Democratică a Revoluționarilor Adevărați, în Dosarul nr. 5.017/108/2013 al Tribunalului Arad - Secția civilă și constată că dispozițiile art. 9 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 84/2012 privind stabilirea salariilor personalului din sectorul bugetar în anul 2013, prorogarea unor termene din acte normative, precum și unele măsuri fiscal-bugetare și a ordonanței în ansamblul său sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Tribunalului București - Secția a VIII-a conflicte de muncă și asigurări sociale, Curții de Apel București - Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal și Tribunalului Arad - Secția civilă și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 22 ianuarie 2014.

..***..

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE
AUGUSTIN ZEGREAN
Magistrat-asistent,
Patricia Marilena Ionea

Publicat în Monitorul Oficial cu numărul 210 din data de 25 martie 2014