

DECIZIE nr. 190 din 2 martie 2010

referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 71/2009](#) privind plata unor sume prevăzute în titluri executorii având ca obiect acordarea de drepturi salariale personalului din sectorul bugetar

EMITENT

• CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Publicat în [MONITORUL OFICIAL nr. 224 din 9 aprilie 2010](#)

Data intrării în vigoare 09-04-2010

Acsinte Gaspar - președinte

Nicolae Cochinescu - judecător

Aspazia Cojocaru - judecător

Petre Lăzăroiu - judecător

Ion Predescu - judecător

Tudorel Toader - judecător

Augustin Zegrean - judecător

Carmen-Cătălina Gliga - procuror

Benke Karoly - magistrat-asistent

Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 71/2009](#) privind plata unor sume prevăzute în titluri executorii având ca obiect acordarea de drepturi salariale personalului din sectorul bugetar, excepție ridicată de Cristina Manolache în Dosarul nr. 6.267/318/2009 al Judecătoriei Târgu Jiu și de Cosmin-Valentin Pătrășcoiu în Dosarul nr. 6.264/318/2009 al aceleiași instanțe de judecată.

Dezbaterile au avut loc în ședința publică din 25 februarie 2010, în prezența reprezentantului Ministerului Public, lipsind părțile, față de care procedura de citare a fost legal îndeplinită, și au fost consemnate în încheierea din acea dată, când, având nevoie de timp pentru a delibera, Curtea, în conformitate cu dispozițiile art. 14 și ale [art. 58 alin. \(3\) din Legea nr. 47/1992](#) privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a amânat pronunțarea pentru data de 2 martie 2010.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarelor, reține următoarele:

Prin încheierile din 7 iulie 2009, pronunțate în dosarele nr. 6.267/318/2009 și nr. 6.264/318/2009, Judecătoria Târgu Jiu a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 71/2009](#) privind plata unor sume prevăzute în titluri executorii având ca obiect acordarea de drepturi salariale personalului din sectorul bugetar.

Excepțiile au fost ridicate de Cristina Manolache și de Cosmin-Valentin Pătrășcoiu în cauze având ca obiect soluționarea unor contestații la executare.

În motivarea excepției de neconstituționalitate, având un conținut identic, se arată că suspendarea executării hotărârilor judecătorești având ca obiect acordarea unor drepturi de natură salarială stabilite în favoarea personalului din sectorul bugetar și eşalonarea plății acestora până în anul 2012 încalcă prevederile constituționale și convenționale referitoare la neretroactivitatea legii civile și generează în același timp abuzul de drept al puterii executive, discriminare, dar și restrângerea drepturilor de acces liber la justiție și la un proces echitabil, a dreptului la muncă și la măsuri de protecție socială a muncii, a dreptului la un nivel de trai decent. Se menționează că nu este echitabil ca titlurile executorii ale unor persoane fizice împotriva instituțiilor statului să fie suspendate "după bunul plac al Guvernului" (deși această categorie de acte beneficia deja, în temeiul [Ordonanței Guvernului nr. 22/2002](#), de un termen de 6 luni pentru punerea în executare), iar titlurile executorii emise de instituțiile statului împotriva contribuabililor, plătitori de taxe și impozite, să nu fie niciodată suspendate, ci, dimpotrivă, executate de urgență.

Judecătoria Târgu Jiu apreciază că dispozițiile [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 71/2009](#) sunt neconstituționale, în măsura în care prin acest act normativ se suspendă executarea unor hotărâri judecătorești având ca obiect creanțe împotriva Guvernului și se eşalonează plata drepturilor stabilite în instanță și devenite executorii până la data de 31 decembrie 2009. Niciun debitor nu are facultatea de a eşalona, de la sine putere, sumele datorate creditorilor săi, cu atât mai mult cu cât în privința creanțelor bugetare exista deja un termen de grație acordat de 6 luni. Emiterea ordonanței de urgență este apreciată ca fiind un abuz de putere din partea puterii executive și ca o discriminare între diferitele categorii socioprofesionale ce au de recuperat astfel de creanțe. Actul normativ examinat este contrar și principiului neretroactivității legii civile, dreptului de acces la justiție și dreptului de proprietate, creanțele având caracterul unui bun în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. De altfel, această practică a Guvernului, de amânare a plăților debitorilor restante, a atras în multe rânduri condamnarea României în fața Curții Europene a Drepturilor Omului (Cauza Beian împotriva României, 2007).

Potrivit dispozițiilor [art. 30 alin. \(1\) din Legea nr. 47/1992](#), încheierile de sesizare au fost comunicate președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Avocatului Poporului, pentru a-și formula punctele de vedere cu privire la excepția de neconstituționalitate ridicată.

Președinții celor două Camere ale Parlamentului, Guvernul și Avocatul Poporului nu au comunicat punctele lor de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând încheierile de sesizare, rapoartele întocmite de judecătorul-raportor, concluziile procurorului, dispozițiile legale 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 [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 71/2009](#) privind plata unor sume prevăzute în titluri executorii având ca obiect acordarea de drepturi salariale personalului din sectorul bugetar, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 416 din 18 iunie 2009, având următorul cuprins:

"Art. 1. - (1) Plata sumelor prevăzute prin hotărâri judecătorești având ca obiect acordarea unor drepturi de natură salarială stabilite în favoarea personalului din sectorul bugetar, devenite executorii până la data de 31 decembrie 2009, se va realiza după o procedură de executare care începe astfel:

a) în anul 2010 se plătește 34% din valoarea titlului executoriu;

b) în anul 2011 se plătește 33% din valoarea titlului executoriu;

c) în anul 2012 se plătește 33% din valoarea titlului executoriu.

(2) În cursul termenului prevăzut la alin. (1) orice cerere de executare silită se suspendă de drept.

(3) Sumele prevăzute la alin. (1), plătite în temeiul prezentei ordonanțe de urgență, se actualizează cu indicii de prețuri de consum comunicat de Institutul Național de Statistică.

(4) În înțelesul prezentei ordonanțe de urgență, prin sectorul bugetar se înțelege autoritățile și instituțiile publice a căror finanțare se asigură astfel:

a) integral din bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele fondurilor speciale, după caz;

b) din venituri proprii și subvenții acordate de la bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele fondurilor speciale, după caz;

c) integral din venituri proprii.

Art. 2. - Prin ordin al ordonatorilor principali de credite va fi stabilită procedura de efectuare a plății titlurilor executorii, cu respectarea termenelor prevăzute la art. 1.

Art. 3. - Plățile restante la sumele aferente titlurilor executorii aflate sub incidența prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 75/2008 privind stabilirea de măsuri pentru soluționarea unor aspecte financiare în sistemul justiției, aprobată cu modificări prin [Legea nr. 76/2009](#), și a prevederilor Ordinului ministrului justiției, al ministrului economiei și finanțelor, al președintelui Consiliului Superior al Magistraturii, al președintelui Înaltei Curți de Casație și Justiție și al procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție nr. 1.859/C/2.484/26.650/131/3.774/C/2008 privind modalitatea de eșalonare a plății sumelor prevăzute în titlurile executorii emise până la intrarea în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 75/2008 privind stabilirea de măsuri pentru soluționarea unor aspecte financiare în sistemul justiției se execută cu respectarea prevederilor art. 1 și 2".

Autorii excepției susțin că dispozițiile legale criticate încalcă prevederile constituționale ale art. 15 alin. (2) privind principiul neretroactivității legii civile, ale art. 20 - Tratatul internațional privind drepturile omului, ale art. 21 alin. (1) - (3) privind accesul liber la justiție și la un proces echitabil, ale art. 41 alin. (2) privind munca și protecția socială a muncii, ale art. 47 alin. (1) privind nivelul de trai și ale art. 148 alin. (2) cu privire la aplicarea cu prioritate a prevederilor tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și a celorlalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu. Totodată, în susținerea excepției sunt invocate și o serie de prevederi ale Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum: art. 6 paragraful 1 privind dreptul la un proces echitabil, art. 14 privind interzicerea discriminării, art. 17 privind interzicerea abuzului de drept și ale art. 18 privind limitarea folosirii restrângerii drepturilor.

Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea Constituțională constată următoarele:

[Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 71/2009](#) reglementează eșalonarea plății unor sume prevăzute în titluri executorii având ca obiect acordarea de drepturi salariale personalului din sectorul bugetar. Instituirea acestei măsuri a fost determinată de existența unui număr substanțial de cauze având ca obiect acordarea de drepturi salariale, care a condus la o imposibilitate a autorității statale de a executa hotărârile judecătorești pronunțate deja în această materie, în special în actualul context de acută criză economică.

Ordonanța stabilește o perioadă de 3 ani, ca termen maxim în care va fi realizată executarea totală a titlurilor, și precizează nivelul și termenele de efectuare a plăților intermediare. Așadar, adoptarea actului normativ supus

controlului de constituționalitate a fost determinată de circumstanțele excepționale care au impus instituirea unor măsuri prin care să fie limitată temporar exercitarea drepturilor decurgând din hotărârile judecătorești irevocabile pronunțate în materia respectivă, fără ca prin aceasta să se aducă atingere substanței înseși a acestor drepturi.

Pentru a evita devalorizarea sumelor ce fac obiectul titlurilor executorii, ordonanța de urgență prevede că acestea se actualizează cu indicele prețurilor de consum, ceea ce garantează o executare în totalitate a creanței. Acest mecanism asigură executarea integrală a titlului, acordând totodată statului posibilitatea să identifice resursele financiare necesare achitării acestor sume.

În concluzie, [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 71/2009](#) are în vedere rezolvarea unei situații extraordinare, prin reglementarea unor măsuri cu caracter temporar și derogatorii de la dreptul comun în materia executării hotărârilor judecătorești. Măsurile instituite urmăresc un scop legitim - asigurarea stabilității economice a țării - și păstrează un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și obiectivul avut în vedere - executarea eșalonată a hotărârilor judecătorești în cauză. Totodată, măsurile reglementate au un caracter pozitiv, în sensul că Guvernul recunoaște obligația de plată a autorității statale și se obligă la plata eșalonată a titlurilor executorii, modalitate de executare impusă de situația de excepție pe care o reprezintă, pe de o parte, proporția deosebit de semnificativă a creanțelor astfel acumulate împotriva statului, și, pe de altă parte, stabilitatea economică a statului român în actualul context de acută criză economică națională și internațională.

Așa fiind, criticile de neconstituționalitate referitoare la generarea, prin actul normativ atacat, a abuzului de drept și încălcarea dreptului la un proces echitabil și la soluționarea cauzei într-un termen rezonabil trebuie analizate în acest context.

Potrivit cerințelor impuse de art. 21 din Constituție și de art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, autoritatea publică este ținută a constitui un arsenal de mijloace care să permită executarea hotărârilor judecătorești, executare văzută ca parte integrantă a procesului civil, fără a a cărei finalizare dreptul de acces la justiție nu poate fi calificat ca real și efectiv.

Tocmai de aceea autoritățile dispun de un termen rezonabil pentru a identifica mijloacele adecvate de punere în executare a hotărârilor judecătorești, acest termen neputând însă să depășească ceea ce este strict necesar pentru a găsi soluțiile cele mai potrivite în situațiile excepționale date. În acest sens sunt relevante Hotărârea din 17 iunie 2003 a Curții Europene a Drepturilor Omului, pronunțată în Cauza Ruianu împotriva României, paragraful 66, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.139 din 2 decembrie 2004; Hotărârea din 19 martie 1997, pronunțată în Cauza Hornsby împotriva Greciei, paragraful 45; Hotărârea din 28 iulie 1999, pronunțată în Cauza Immobiliare Saffi împotriva Italiei, paragraful 66; Hotărârea din 7 mai 2002, pronunțată în Cauza Burdov împotriva Rusiei, paragraful 34, și Hotărârea din 31 martie 2005, pronunțată în Cauza Matheus împotriva Franței, paragraful 34. Este adevărat că autoritățile statale nu se pot prevala de lipsa fondurilor necesare executării unei hotărâri judecătorești îndreptate împotriva sa, dar, în situații de excepție, cum ar fi îndatorare excesivă, încetare de plăți, dificultăți financiare deosebite, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în jurisprudența sa constantă, a apreciat că stabilirea unui termen rezonabil pentru executare este o măsură ce intră în marja de apreciere a statului, respectând atât dreptul de acces la justiție, cât și dreptul la un proces echitabil (sub aspectul duratei procedurii). În acest context, perioade de prelungire a fazei de executare de 8 luni, 10 luni, dar și de 2 ani și 7 luni au fost apreciate ca justificate în condițiile de excepție date (Curtea Europeană a Drepturilor Omului: Hotărârea Burdov împotriva Rusiei, precitată, paragraful 30; Hotărârea Societe de gestion du Port de Campoloro împotriva Franței, din 26 septembrie 2006, paragraful 62; Cererea nr. 36.575/02, Vladimir Sergeyevich Kornilov împotriva Ucrainei, Decizia de admisibilitate din 7 octombrie 2003; Cererea nr. 6.493/03, Aleksey Fedorovich Mamon împotriva Ucrainei, Decizia de admisibilitate din 9 mai 2005; Cererea nr. 60.858/00, Vasyl Petrovich Krapivnytskyi împotriva Ucrainei, Decizia de admisibilitate din 17 septembrie 2002).

Mecanismul eșalonării plății, ca modalitate de executare a unei hotărâri judecătorești, poate fi considerat în concordanță cu principiile consacrate de jurisprudența Curții Constituționale și Curții Europene a Drepturilor Omului, dacă sunt respectate anumite condiții: tranșe de efectuare a plăților intermediare precis determinate, termen rezonabil de executare integrală, acoperirea eventualei devalorizări a sumei datorate. Executarea eșalonată a unor titluri executorii ce au ca obiect drepturi bănești nu este interzisă în niciun mod de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale; executarea uno ictu constituie doar o altă modalitate de executare, fără ca acest lucru să însemne că este singura și unica posibilă modalitate de executare pe care Guvernul o poate aplica.

Așadar, reglementările propuse urmăresc principiile stabilite în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții Constituționale. Evaluările bugetare ale Guvernului au indicat că perioada de plată propusă este rezonabilă, în contextul deficitului bugetar grav actual, a condițiilor economice generale extrem de dificile.

Proporționalitatea măsurii de eșalonare este un concept cu conotații variabile, jurisprudența Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului fiind evolutivă. Tendința acesteia este de limitare a marjei de apreciere a statului, fără însă ca prin aceasta să îi nege dreptul de a-și acorda un termen rezonabil în care să identifice mecanismele de plată și sursele de finanțare necesare.

În ceea ce privește susținerile de neconstituționalitate referitoare la instituirea unei discriminări pozitive în favoarea statului în calitate de debitor, dar și a unei discriminări în rândul aceleiași categorii a creditorilor, Curtea nu poate reține existența niciunei discriminări între debitori, în sensul că statul ca debitor și-ar aroga mai multe drepturi decât debitorii persoane de drept privat în ceea ce privește executarea hotărârilor judecătorești, și nici a unei discriminări între creditori.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că o deosebire de tratament juridic este discriminatorie atunci când nu este justificată în mod obiectiv și rezonabil, aceasta însemnând că nu urmărește un scop legitim sau nu păstrează un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și obiectivul avut în vedere (în acest sens, a se vedea hotărârile pronunțate în cauzele "Aspecte privind regimul lingvistic în școlile belgiene" împotriva Belgiei, 1968, Marckx împotriva Belgiei, 1979, Rasmussen împotriva Danemarcei, 1984, Abdulaziz, Cabales și Balkandali împotriva Regatului Unit, 1985, Gaygusuz împotriva Austriei, 1996, Larkos împotriva Cipru, 1999, Bocancea și alții împotriva Moldovei, 2004). Totodată, în conformitate cu jurisprudența aceleiași instanțe de contencios al drepturilor omului, statele beneficiază de o anumită marjă de apreciere în a decide dacă și în ce măsură diferențele între diversele situații similare justifică un tratament juridic diferit, iar scopul acestei marje variază în funcție de anumite circumstanțe, de domeniu și de context (în acest sens, a se vedea hotărârile pronunțate în cauzele "Aspecte privind regimul lingvistic în școlile belgiene" împotriva Belgiei, 1968, Gaygusuz împotriva Austriei, 1986, Bocancea și alții împotriva Moldovei, 2004).

Or, în cauza de față, astfel cum s-a arătat și mai sus, măsura contestată urmărește un scop legitim și se justifică în mod obiectiv și rezonabil, astfel că situația particulară ivită și motivată prin existența unei situații extraordinare este una care reclamă, evident, o diferență de tratament juridic.

Cât privește critica raportată la art. 15 alin. (2) din Legea fundamentală care consacră principiul neretroactivității legii, Curtea constată că dispozițiile ordonanței se aplică numai pentru viitor.

Curtea constată, de asemenea, că prevederile art. 41 alin. (2) privind munca și protecția socială a muncii, ale art. 47 alin. (1) privind nivelul de trai și ale art. 148 alin. (2) din Constituție, referitoare la aplicarea cu prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne a tratatelor constitutive ale Uniunii Europene și a celorlalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, invocate, nu sunt incidente în cauza de față.

Pentru argumentele deja expuse, Curtea nu poate reține nici încălcarea prevederilor art. 20 din Legea fundamentală, cu referire la art. 17 privind interzicerea abuzului de drept și la art. 18 privind limitarea folosirii restrângerii drepturilor din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Pentru considerentele expuse mai sus, 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](#), cu majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 71/2009](#) privind plata unor sume prevăzute în titluri executorii având ca obiect acordarea de drepturi salariale personalului din sectorul bugetar, excepție ridicată de Cristina Manolache și, respectiv, de Cosmin-Valentin Pătrășcoiu în dosarele nr. 6.267/318/2009 și nr. 6.264/318/2009 ale Judecătoriei Târgu Jiu.

Definitivă și general obligatorie.

Pronunțată în ședința publică din data de 2 martie 2010.

PREȘEDINTE,

ACSINTE GASPAR

Magistrat-asistent,

Benke Karoly
