

## Monitorul Oficial Adnotat

### Comentariu privind O.U.G. nr. 212/2008 (M. Of. nr. 837/12.12.2008)

 *Avocat Alexandru Dimitriu*

**O.U.G. nr. 212/2008 pentru modificarea și completarea Legii nr. 146/1997 privind taxele judiciare de timbru aduce unele modificări în legătură modalitatea de timbrare a cererilor în constatarea existenței sau inexistenței unui drept patrimonial, anularea sau constatarea nulității unui act juridic patrimonial, punând totodată în concordanță materia taxelor judiciare de timbru cu prevederile din materia ajutorului public judiciar.**

1. În urma modificărilor O.U.G. 212/2008, cererile privind declararea nulității, anularea, rezoluțiunea sau rezilierea unui act juridic patrimonial, chiar dacă nu este solicitată și repunerea părților în situația anterioară, precum și cererile privind constatarea existenței sau inexistenței unui drept patrimonial, se taxează la valoarea obiectului dedus judecății. Au fost operate de asemenea modificări la art. 3 din lege, lit. a) și a<sup>1</sup>), prin care s-a stabilit că taxa de timbru în quantum fix (19 lei, respectiv 12 lei) este aplicabilă doar pentru cererile în constatarea existenței sau inexistenței unui drept nepatrimonial ori anularea sau declararea nulității unui act juridic nepatrimonial.

Prin urmare, acțiunile în constatarea unui drept de proprietate sau în anularea unui act juridic (chiar dacă nu este solicitată și repunerea în situația anterioară) se timbrează la valoare. Totodată a fost tranșată problema acțiunilor prin care se solicită pronunțarea unei hotărâri care să țină loc de act autentic de înstrăinare, urmând ca aceste acțiuni să fie timbrate la valoarea bunului.

Prin această modificare, în cazul acțiunilor în anulare sau în declararea nulității unor acte juridice cu caracter patrimonial, prin care se solicită repunerea părților

în situația anterioară, s-ar putea ajunge la situația anormală în care reclamantul ar trebui să timbreze la valoare ambele capete de cerere – atât declararea nulității sau anulare, cât și repunerea în situația anterioară. De aceea considerăm că este necesară o lămurire din partea legiuitorului în această privință.


Aceste prevederi nu afectează acțiunile care sunt pe rolul instanțelor de judecată. Articolul II al ordonanței prevede că cererile aflate pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a acesteia și care au fost timbrate corespunzător la data introducerii lor, se consideră ca fiind legal timbrate.

2. Prin această modificare Legea nr. 146/1997 a fost aliniată noilor prevederi în materia ajutorului public judiciar în materie civilă, fiind astfel pusă în concordanță cu O.U.G. nr. 51/2008.

3. A fost introdus un nou alineat la art. 23 din lege care prevede posibilitatea restituirii în întregime a taxei judiciare de timbru în cazul în care părțile se împacă înainte de prima zi de înfățișare sau, în cazul împăcării ulterior primei zile de înfățișare, se restituie până la jumătate din suma achitată, proporțional cu actele procesuale neîndeplinite.

## Jurisprudență comentată

### Considerații în legătură cu jurisprudența Curții Constituționale referitoare la dreptul fundamental la muncă și la dreptul fundamental la pensie

 *Prof. univ. dr. Gheorghe Iancu*

*Curtea Constituțională admite excepția de neconstituționalitate ridicată direct de Avocatul Poporului și constată că O.U.G. nr. 230/2008 pentru modificarea unor acte normative în domeniul pensiilor din sistemul public, pensiilor de stat și al celor de serviciu este contrară art. 115 alin. (6) din Constituție.*

#### I. Dreptul la muncă și protecția socială a muncii și dreptul la pensie

O foarte recentă Decizie a Curții Constituționale nr. 82/15.01.2009<sup>1</sup>, ne-a prilejuit ocazia de a face câteva

considerații asupra a două drepturi fundamentale, și anume dreptul la muncă și protecția socială a muncii (art. 41 din Constituție) și dreptul la pensie, ultimul ca parte componentă a dreptului la un nivel de trai decent [art. 47 alin. (2) din Constituție].

<sup>1</sup> M. Of. nr. 33/16.01.2009.

Decizia în cauză a fost pronunțată ca urmare a sesizării referitoare la neconstituționalitatea O.U.G. nr. 230/2008 pentru modificarea unor acte normative în domeniul pensiilor din sistemul public, pensiilor de stat și al celor de serviciu<sup>2</sup>, sesizare formulată, în temeiul prevederilor art. 146 lit. d) din Constituție, de către Avocatul Poporului.

În esență, potrivit dispozițiilor O.U.G. nr. 230/2008, pensionarii pentru limită de vârstă nu puteau cumula pensia, la care au dreptul, dacă mai obțineau și venituri din exercitarea unei funcții remunerate în cadrul autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, indiferent de modul de finanțare și subordonare, precum și în regiile autonome, societățile naționale, companiile naționale și societățile, la care capitalul social este deținut integral sau majoritar de stat sau de o unitate administrativ-teritorială. Ca urmare, persoana în cauză trebuia să opteze între încasarea, în continuare, a pensiei și continuarea obținerii veniturilor sub forma remunerației, ca urmare a angajării sale într-una din entitățile enumerate de ordonanța de urgență. În cazul în care această persoană opta pentru continuarea obținerii veniturilor, sub forma remunerației, plata pensiei se suspenda.

Aceste dispoziții din ordonanța de urgență în cauză au suscit o abundență de discuții, unele contradictorii, în cadrul cărora fiecare a dorit și de foarte puține ori a reușit, să aducă argumente, de orice fel, împotriva interzicerii cumulului salariului cu pensia. Între contestatari a fost și Avocatul Poporului care, în sesizarea sa, adresată Curții Constituționale, a arătat, în esență că:

- O.U.G. nr. 230/2008 contravine prevederilor art. 115 alin. (6) din Constituție, întrucât „afectează” drepturile și libertățile prevăzute de Constituție, ceea ce este contrar prevederilor mai sus citate. În acest sens, este invocată Decizia Curții Constituționale nr. 1189/2008 care, explicând sensul juridic al verbului „a afecta”, a reținut că acesta ar însemna: „a suprima”, „a prejudicia”, „a vătăma”, „a leza”, „a antrena consecințe negative”. Ca urmare, arată Avocatul Poporului, prin interzicerea cumulului salariului cu pensia sunt afectate, în substanța lor, atât dreptul la muncă, prevăzut de art. 41 din Constituție, cât și dreptul la pensie prevăzut de art. 47 alin. (2) din Constituție.

- aceeași ordonanță de urgență, arată Avocatul Poporului, vine în conflict și cu prevederilor art. 135 alin. (2) lit. f) din Constituție, pentru că statul nu și-a îndeplinit obligația de a crea condițiile necesare pentru creșterea calității vieții, dar și cu cele din art. 44 din Constituție, precum și cele din Protocolul adițional la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, întrucât salariul și pensia sunt bunuri proprietate privată, iar interdicția cumulului salariului cu pensia ar reprezenta o expropriere, fără să existe o utilitate publică, o dreptă și prealabilă despăgubire.

Curtea Constituțională, în Decizia nr. 82/15.01.2009, a analizat ordonanța de urgență, cum era legal și firesc, doar din perspectiva respectării condițiilor de constituționalitate extrinseci, care au fost puse în discuție de Avocatul Poporului, respectiv afectarea sau nu a drepturilor și a libertăților fundamentale, în condițiile art. 115 alin. (6) din Constituție. Din această perspectivă,

Curtea Constituțională a reținut că interdicțiile și obligațiile impuse prin ordonanță „afectează prin limitare” atât dreptul la pensie, cât și dreptul la muncă, ambele consacrate de Legea fundamentală, iar, pe cale de consecință, ordonanța de urgență în cauză este neconstituțională.

## II. DCC nr. 82/2009

În opinia noastră, Decizia Curții Constituționale pune în discuție o serie de aspecte interesante, pe care încercăm să le analizăm și noi în cele ce urmează, fără a avea însă în intenție să criticăm pe una sau pe alta dintre entitățile implicate în soluționarea problemei deduse judecății.

O primă problemă ar fi una de formă, și anume utilizarea de către Curtea Constituțională a unor termeni care face uneori imposibil de înțeles conținutul unor decizii pronunțate de aceasta. Astfel, se utilizează expresiile „extrinsec” și „intrinsec”, care, în context ar însemna condiții de formă, de procedură (pentru extrinsec) și condiții de conținut, de substanță (pentru intrinsec).

Credem că împrumutarea unor expresii de acest gen din jurisprudența unor organisme, din alte state, chiar membre ale Uniunii Europene, care au în competență jurisdicția constituțională, nici nu modernizează ceva în organizarea și activitatea Curții și nici nu au darul de a face înțelese considerentele deciziilor pronunțate, ci, din contră, le face de neînțeles, mai ales pentru împričinați și nu numai. Credem că deciziile pronunțate de Curte ar trebui să fie cât mai clare în exprimare, pentru a fi înțelese de toți cei care le așteaptă, ca împričinați sau nu și, mai ales, pentru a putea fi puse în executare.

Cât privește aspectele de fond ale problemei, credem că expresia „afectare prin limitare” utilizată de Curtea Constituțională, care a stat la baza declarării ca neconstituțională O.U.G. nr. 230/2008, prin Decizia nr. 82/2009, nu este, cel puțin, explicată. Mai mult, explicațiile date verbului a afecta de către Curtea Constituțională, în Decizia nr. 1189/2009, nu aduc mai multă lumină.

Astfel, potrivit Constituției, un drept fundamental poate fi „afectat” decât în două modalități, și anume în existența sa, în substanța sa, adică în conținutul prevăzut de Constituție și în exercitarea sa, dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute de art. 53 din Legea fundamentală. Întrebarea care se poate pune și pe care trebuia să și-o pună și Curtea Constituțională este *prin care dintre cele două modalități cele două drepturi fundamentale ar fi fost „afectate”?*

### 1. În ceea ce privește modalitatea de afectare a conținutului unui drept fundamental

Conținutul fiecărui drept fundamental este prevăzut, în mod limitativ, în câte un articol sau, uneori, două, prevăzute în Capitolul II „Drepturile și libertățile fundamentale” din Titlul II „Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale” al Constituției. Datorită supremației Constituției, a cărei respectare constituie o obligație, prevăzute în art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, aceste conținuturi ale drepturilor fundamentale nu pot fi modificate, completate sau abrogate decât printr-o nouă Constituție și nu în alt mod, întrucât, potrivit prevederilor art. 148 alin. (2) din Constituție,

<sup>2</sup> M. Of. nr. 4/05.01.2009.

nicio revizuire a acesteia nu poate fi făcută dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora.

În consens cu cele de mai sus, este și interzicerea aducerii de atingeri existenței dreptului și a libertății fundamentale reglementate de prevederile art. 53 alin. (2) din Constituție, care presupune, în opinia noastră, interdicția eliminării dreptului sau a libertății fundamentale, adică a conținutului lor, în întregime, din Constituție.

Desigur că eficiența constituțională a prevederilor art. 148 din Constituție este îndoielnică, atât timp cât însuși conținutul art. 148 din Constituție ar putea fi modificat, în sensul posibilității aducerii de atingeri existenței (conținutului) drepturilor și libertăților fundamentale.

În ceea ce ne privește, credem că verbul „a afecta”, utilizat de prevederile art. 115 alin. (6) din Constituție, se referă la existența dreptului sau a libertății fundamentale, la conținutul acestora reglementat de Constituție și care nu poate fi atins în niciun fel. În alte cuvinte, conținutul, existența dreptului și a libertății fundamentale nu pot fi „afectate” în niciun fel.

Concluzia noastră se bazează pe un argument de interpretare foarte simplu. Atât timp cât în Constituție s-a dorit să se reglementeze interdicția aducerii de atingeri existenței, conținutului unui drept fundamental sau a unei libertăți fundamentale, s-a făcut referire direct la acestea, în mod general sau special și nu la exercitarea lor. De altfel, însăși Constituția face diferența între existența dreptului fundamental și a libertății fundamentale, când se referă direct la ele, pe de o parte, și exercitarea acestora, pe de altă parte, când referirea se face direct la exercitarea lor. De altfel, ar fi logic de neconceput „afectarea prin limitare” a existenței, a conținutului unui drept fundamental sau a unei libertăți fundamentale, în condițiile în care acestea există sau conținutul lor nu a fost modificat sau completat.

În sensul celor de mai sus, sunt și prevederile art. 115 alin. (6) din Constituție, care nu reglementează altceva decât „afectarea” existenței, a conținutului unor drepturi sau a unor libertăți fundamentale, referindu-se numai la așa ceva.

Ca urmare, prin O.U.G. nr. 230/2008 nu au fost aduse atingeri existenței, conținutului unui drept fundamental sau unei libertăți fundamentale, pentru că, în conținutul lor, în existența lor, drepturile fundamentale în cauză nu au suferit nicio atingere și, pe cale de consecință, nu au fost și nici nu puteau fi „afectate”. În alte cuvinte, acestea au rămas reglementate în Constituție, în conținutul pe care îl avea anterior intrării în vigoare a ordonanței de urgență respective, fără să le fi fost aduse vreo atingere existenței sau conținutului lor. În aceste condiții, drepturile fundamentale la muncă și la pensie nu au fost „afectate” prin O.U.G. nr. 230/2008, întrucât nu s-a adus nicio atingere existenței lor, adică nu au fost „afectate” în niciun fel conținutul și existența acestor drepturi fundamentale. Pe cale de consecință, toți cetățenii României, aflați în situația reglementată de ordonanța de urgență în cauză, puteau să exercite ambele drepturi fundamentale, cel la muncă și cel la pensie.

## 2. În ceea ce privește modalitatea „afectării” exercitării unui drept fundamental

Din Decizia Curții Constituționale nr. 82/2009 rezultă că ordonanța de urgență în cauză ar fi „afectată prin limitare” dreptul la muncă și, în același timp, dreptul la pensie. Limitarea, în dreptul constituțional român, privește doar exercitarea unui drept fundamental și nu existența sau conținutul acestuia. În Constituție, limitarea de tipul celei de mai sus este reglementată în prevederile art. 53 din Constituție.

În același timp, față de conținutul prevederilor art. 115 alin. (6) din Constituție și de analiza deja făcută, „afectarea prin limitare” a drepturilor și a libertăților fundamentale, la care se referă acest text constituțional, nu privește exercitarea lor, ci existența și conținutul acestora. Rezultă, astfel, ambiguitatea expresiei „afectare prin limitare” utilizată de Curtea Constituțională în Decizia nr. 82/2009, dar și contradicția dintre noțiunile utilizate.

Cu toate acestea, chiar dacă dispozițiile art. 115 alin. (6) din Constituție ar fi privit limitarea (restrângerea) exercitării acestora, ordonanța de urgență în cauză era constituțională, iar cetățenii puteau să exercite toate drepturile fundamentale, pentru că niciunul dintre acestea nu a fost eliminat din conținutul Constituției, ca urmare a intrării în vigoare a ordonanței de urgență în cauză. Astfel, limitarea (restrângerea) exercitării unor drepturi se poate face doar în condițiile limitativ prevăzute în art. 53 din Constituție. De altfel, din Constituție rezultă că „restrângerile” se definesc prin cuvântul „limitare”, adică sunt limitări.

Două dintre condițiile prevăzute de art. 53 din Constituție pot crea probleme de interpretare și ca urmare ne permitem să ne oprim asupra lor.

Prima dintre aceste condiții se referă la faptul că „restrângerea” (limitarea) exercitării unor drepturi și libertăți fundamentale trebuie să fie făcută prin lege. În opinia noastră, în acest context, prin noțiunea de „lege” nu trebuie să fie înțeleasă doar legea, ca act juridic al Parlamentului, ci și toate actele normative, care sunt emise, de către autoritățile și instituțiile competente, la nivelul legii și în domeniul acesteia. Între aceste acte normative figurează și „ordonanțele de urgență”, care pot reglementa chiar și în domeniul legilor organice. De altfel, datorită și acestui fapt, ordonanțele de urgență trebuie să fie controlate de constituționalitate de către Curtea Constituțională, în condițiile art. 146 lit. d) din Constituție, temei în baza căruia și Avocatul Poporului poate sesiza direct Curtea Constituțională. Dacă Adunarea Constituantă ar fi dorit să se prevadă că restrângerea (limitarea) unor drepturi sau a unor libertăți fundamentale trebuie să fie făcută doar prin lege, ca act juridic al Parlamentului, ar fi reglementat acest fapt în mod expres, definind legea prin caracterul său sau prin majoritatea cu care trebuie să fie adoptată.

Cea de-a doua condiție se referă la apărarea drepturilor și a libertăților cetățenilor. Prin ordonanța de urgență în cauză erau apărate drepturile și libertățile cetățenilor, întrucât dacă se menține actuala reglementare apar grave și foarte mari diferențe și discrepanțe între veniturile diferiților cetățeni români și, ca urmare, se menține discriminarea între aceștia. În plus, menținerea

cumulului între salariu și pensie are drept consecință obligarea statului de a angaja, chiar și în cazul cumulului, în entitățile sale, ceea ce nu este reglementat în niciun text din Constituție.

Astfel, potrivit prevederilor art. 41 alin. (1) din Constituție, dreptul la muncă cuprinde în conținutul său, printre altele, „libertatea alegerii profesiei, a meseriei sau a ocupației” și „libertatea alegerii locului de muncă”.

Dreptul fundamental la muncă fiind un drept cu caracter pozitiv, presupune obligația statului de a lua măsurile legale corespunzătoare pentru a se asigura realizarea celor două libertăți. În niciun caz, însă, în Constituție nu este reglementată vreo obligație a statului de a angaja în entitățile sale. Ca urmare, statul, când face angajări, are dreptul să prevadă și condiții pentru angajare, între aceste condiții putând figura și cea a interzicerii cumulului salariului cu pensia. Dacă am accepta constituționalitatea obligativității cumulului salariului cu pensia s-ar ajunge la faptul că statul este obligat să angajeze pe oricine, fără să poată stabili toate condițiile, pe care le consideră necesare, iar acestei obligații îi corespunde dreptul cetățenilor de a munci. În alte cuvinte, un cetățean poate munci în sectorul privat sau în cel public (de stat). Sectorul privat nu este obligat să-l angajeze, dar statul da, fără ca acesta să poată reglementa toate condițiile pe care le consideră necesare, ceea ce este un non sens. O asemenea obligație a statului aduce aminte de vremuri apuse, în care dacă un cetățean nu muncea, din diferite motive, cu toate că acesta avea dreptul fundamental și nu obligația de a munci, statul îl angaja în mod obligatoriu și pentru că era obligat să o facă. Ceea ce trebuie sesizat este faptul că, totuși, și atunci erau reglementate condiții pentru angajare într-un anumit post.

Necesitatea reglementării unor condiții pentru angajare de către stat are la bază o serie de argumente economice, financiare și bugetare și rezultă cu prisosință dintr-o decizie a Curții Constituționale. Astfel, prin Decizia nr. 375/06.07.2005<sup>3</sup> Curtea Constituțională a reținut că „Nici o dispoziție constituțională nu împiedică legiuitorul să suprimă cumulul pensiei cu salariul, cu condiția ca o asemenea măsură să se aplice în mod egal pentru toți cetățenii, iar eventualele diferențe de tratament între diferitele categorii profesionale să aibă o rațiune licită”. Prin ordonanța de urgență în cauză, aplicarea ei s-a prevăzut a fi făcută în mod egal pentru toți cetățenii României, iar eventualele diferențe între diferitele categorii profesionale au un caracter licit. În alte cuvinte, aceste diferențe ar trebui să existe, pentru că egalitatea nu înseamnă egalitarism, iar pentru situații diferite, regulile, inclusiv cele constituționale, trebuie să fie la fel de diferite. Cele de mai sus pot constitui și motivul pentru care ordonanța de urgență în cauză era „necesară într-o societatea democratică”.

<sup>3</sup> M. Of. nr. 591/08.07.2005.

### III. Două ultime precizări credem că ar mai trebui făcute

În primul rând, faptul că interzicerea cumulului salariului cu pensia, prevăzut în ordonanța de urgență în cauză, nu poate, în niciun fel, echivala cu o expropriere, întrucât prin expropriere bunurile care pot fi și sume de bani, trec silit în proprietatea statului, iar în cazul de față bunurile (bani) nu erau în proprietatea angajaților, pentru a putea face obiectul exproprierii. În plus, nu se poate imagina cum s-ar putea acorda „dreapta și prealabila despăgubire”.

În al doilea rând, ordonanța de urgență în cauză nu se putea aplica retroactiv, ci doar activ. Ca urmare, angajaților, care deja cumulasă pensia cu salariul, la data intrării în vigoare a ordonanței de urgență, nu li se puteau aplica prevederile acesteia. Aplicarea era posibilă, pentru aceste categorii de pensionari, doar dacă se reangajau după intrarea în vigoare a ordonanței de urgență în cauză. De asemenea, aplicarea ordonanței de urgență mai era posibilă și pensionarilor, care se angajau într-una din entitățile statului, după intrarea în vigoare a acesteia. O asemenea opinie se fundamentează pe principiul de drept, de altfel foarte cunoscut, *tempus regit actum*. În legătură cu acest principiu, Curtea Constituțională a reținut că „În ceea ce privește soluționarea conflictelor legilor în timp, legea posteroară nu poate, fără a avea caracter retroactiv, să aducă atingere modalității în care legea anterioară a constituit dreptul respectiv, modalitate guvernată de principiul *tempus regit actum*<sup>4</sup> și că „Succesiunea legilor în timp este o problemă de aplicare a legilor în timp, nu de constituționalitate”<sup>5</sup>. Ca urmare, „Nu intră în competența Curții Constituționale controlul aplicării dispozițiilor unei legi, sub raportul acțiunii lor în timp, ci numai constatarea dacă aceste dispoziții sunt în concordanță cu Constituția”<sup>6</sup>.

Ca urmare, ordonanța de urgență în cauză, prevedea doar condiții pentru ca un cetățean să poată fi angajat în sectorul de stat și în niciun caz vreo atingere (afectare) a existenței, a conținutului sau a exercitării vreunui drept fundamental sau a vreunei libertăți fundamentale. Pe cale de consecință, în opinia noastră, soluția, care ar fi trebuit să fie pronunțată de Curtea Constituțională, era de respingere a sesizării Avocatului Poporului și, pe cale de consecință, de constatare a constituționalității O.U.G. nr. 230/2008. În același timp, chiar în condițiile aplicării ordonanței de urgență în cauză, cetățenii puteau să exercite ambele drepturi fundamentale, cel la muncă și cel la pensie.

<sup>4</sup> DCC nr. 136/21.10.1998 (M. Of. nr. 448/24.11.1998).

<sup>5</sup> DCC nr. 253/17.06.1998 (M. Of. nr. 94/27.02.1998).

<sup>6</sup> DCC nr. 181/17.12.1998 (M. Of. nr. 65/16.02.1999); DCC nr. 57/13.04.1999 (M. Of. nr. 216/17.05.1999); DCC nr. 75/11.05.1999 (M. Of. nr. 26/09.06.1999).