



HOTĂRÂRE

privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi ale articolului 27 alin.(5) din Legea nr.270 din 23 noiembrie 2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar și ale punctului 8 din Anexa nr.6 la Hotărârea Guvernului nr.1231 din 12 decembrie 2018 pentru punerea în aplicarea prevederilor Legii nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar (*garanțiile salariale în cazul suspendării raporturilor de muncă*) (sesizarea nr.204g/2019)

nr. 6 din 10.03.2020

Monitorul Oficial nr.102/52 din 10.04.2020

* * *

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, judecând în componența:
dlui Vladimir ȚURCAN, *președinte*,
dlui Eduard ABABEL,
dnei Domnica MANOLE,
dlui Nicolae ROȘCA,
dnei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dnei Cristina Chihai, *asistent judiciar*,
Având în vedere sesizarea înregistrată pe 14 noiembrie 2019,
Examinând sesizarea menționată în ședință publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând în camera de consiliu,
Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a textului „pentru personalul efectiv încadrat în unitățile bugetare la data intrării în vigoare a prezentei legi. Garanțiile respective nu se aplică persoanelor care, la data intrării în vigoare a prezentei legi, au contractele individuale de muncă/raporturile de serviciu suspendate” din articolul 27 alin.(5) din [Legea nr.270 din 23 noiembrie 2018](#) privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, ridicată de către dl avocat Vladimir Grosu, în dosarul nr.3-3571/2019, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani.

2. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost trimisă la Curtea Constituțională de dl judecător Grigorii Cazacu din cadrul Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, în baza articolului 135 alin.(1) literele a) și g) din [Constituție](#).

3. Prin decizia Curții Constituționale din 13 ianuarie 2020, sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost declarată admisibilă, fără a se prejudeca fondul cauzei.

4. În procesul examinării excepției de neconstituționalitate, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, Avocatului Poporului, Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității, Federației Sindicatelor Angajaților din Serviciile Publice, Universității de Stat din Moldova și Universității Libere Internaționale din Moldova.

5. La ședința publică a Curții, excepția de neconstituționalitate a fost susținută de către dl avocat

Vladimir Grosu, autorul acesteia. Parlamentul a fost reprezentat de către dl Radu Radu, consultant principal în cadrul Serviciului reprezentare la Curtea Constituțională și organele de drept în Direcția Generală Juridică a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de către dl Andrei Balan, șef al Direcției Contencios și Controlul Legalității din cadrul Ministerului Finanțelor.

ÎN FAPT

A. CIRCUMSTANȚELE LITIGIULUI PRINCIPAL

6. Pe 9 iulie 2015, dna Romina Cupcea a fost promovată în funcția de inspector principal în Direcția Evaluare Instituțională din cadrul Direcției Generale Asigurarea Integrității a Centrului Național Anticorupție.

7. Pe 12 februarie 2018, raporturile de muncă dintre dna Romina Cupcea și Centrul Național Anticorupție au fost suspendate în legătură cu plecarea acesteia în concediul de maternitate. Dna Romina Cupcea avea, la acea dată, gradul special de căpitan și exercita funcția de inspector principal, cu un salariu de 17500 lei.

8. Pe 1 decembrie 2018 a intrat în vigoare [Legea nr.270 din 23 noiembrie 2018](#) privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, prin care s-au stabilit reguli noi de remunerare a muncii angajaților din sectorul bugetar.

9. Pe 4 martie 2019 au fost reluate raporturile de muncă între dna Romina Cupcea și Centrul Național Anticorupție și, în baza [Legii nr.270 din 23 noiembrie 2018](#) privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, i s-a stabilit salariul de funcție de 13600 lei, adică cu 3900 lei mai puțin decât salariul pe care îl primea până la plecarea în concediul de maternitate. Pe 1 aprilie 2019, dnei Romina Cupcea i-a fost acordat gradul special de maior.

10. Pe 12 august 2019, dna Romina Cupcea a formulat o cerere de chemare în judecată împotriva Centrului Național Anticorupție, prin care a solicitat anularea actului administrativ individual nr.1-3978 din 12 iulie 2019, emis în privința sa, cu obligarea emiterii actului administrativ individual de recalculare și de compensare a diferenței de salariu.

11. În cadrul ședinței de judecată din 24 octombrie 2019, dl avocat Vladimir Grosu, care apără interesele dnei Romina Cupcea, a solicitat ridicarea excepției de neconstituționalitate a textului „pentru personalul efectiv încadrat în unitățile bugetare la data intrării în vigoare a prezentei legi. Garanțiile respective nu se aplică persoanelor care, la data intrării în vigoare a prezentei legi, au contractele individuale de muncă/raporturile de serviciu suspendate” din articolul 27 alin.(5) din [Legea nr.270 din 23 noiembrie 2018](#) privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar.

12. Prin încheierea din 24 octombrie 2019, Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, a admis cererea privind ridicarea excepției de neconstituționalitate și a trimis sesizarea la Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

B. LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

13. Prevederile relevante ale [Constituției](#) sunt următoarele:

Articolul 16

Egalitatea

„(1) Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.

(2) Toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.”

Articolul 23

Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

„[...]”

(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.”

Articolul 43

Dreptul la muncă și la protecția muncii

„(1) Orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului.

[...].”

14. Prevederile relevante ale [Legii nr.270 din 23 noiembrie 2018](#) privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar sunt următoarele:

Articolul 27

Asigurarea menținerii salariilor personalului din unitățile bugetare

„(1) În cazul în care, pentru unii salariați din unitățile bugetare, salariul lunar calculat începând cu 1 decembrie 2018 pentru o funcție cu durata normală a timpului de muncă este mai mic decât salariul mediu lunar calculat anterior intrării în vigoare a prezentei legi, acestora li se va plăti diferența de salariu.

(2) În cazul în care, pentru unii salariați din unitățile bugetare, prin aplicarea prezentei legi, salariul lunar calculat începând cu 1 decembrie 2018, pentru o funcție cu durata normală a timpului de muncă, este mai mare decât salariul mediu lunar calculat anterior intrării în vigoare a prezentei legi și mai mic decât 2000 de lei, aceștia vor beneficia de plăți compensatorii. Plata compensatorie se determină ca diferență dintre 2000 de lei și salariul lunar calculat în condițiile prezentei legi și se recalculează proporțional timpului efectiv lucrat.

(3) În cazul în care, pentru unele persoane angajate în cadrul persoanelor juridice al căror statut s-a modificat prin efectul [Legii nr.140/2018](#) pentru modificarea și completarea unor acte legislative, salariile calculate prin aplicarea prezentei legi sunt inferioare salariilor medii lunare calculate anterior modificării statutului, acestora li se garantează diferența de salariu.

(4) Modul de calculare a salariului mediu lunar luat în calcul pentru stabilirea diferenței de salariu și a plăților compensatorii potrivit prezentului articol se stabilește de Guvern.

(5) Garanțiile prevăzute la alin.(1)–(3) se aplică pentru perioada de activitate în unitatea bugetară respectivă, în aceeași funcție sau într-o funcție mai avansată, **pentru personalul efectiv încadrat în unitățile bugetare la data intrării în vigoare a prezentei legi. Garanțiile prevăzute la alin.(1) și (3) nu se aplică persoanelor care, la data intrării în vigoare a prezentei legi, au contractele individuale de muncă/raporturile de serviciu suspendate.**

(6) Prevederile prezentului articol nu se aplică funcționarilor publici, inclusiv cu statut special, din cadrul autorităților responsabile de administrarea veniturilor fiscale și vamale.”

15. Prevederile relevante ale Anexei nr.6 la [Hotărârea Guvernului nr.1231 din 12 decembrie 2018](#) pentru punerea în aplicare a prevederilor [Legii nr.270/2018](#) privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar sunt următoarele:

Punctul 8

„Diferența de salariu și plata compensatorie se achită pentru perioada de activitate în unitatea bugetară respectivă în aceeași funcție sau într-o funcție mai avansată, **pentru personalul efectiv încadrat în unitățile bugetare la data intrării în vigoare a [Legii nr.270/2018](#) privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar.**

Garanțiile respective nu se aplică persoanelor care la data punerii în aplicare a [Legii nr.270/2018](#) privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar au suspendate contractele individuale de muncă/raporturile de serviciu.”

16. Prevederile relevante ale [Codului muncii](#) sunt următoarele:

Articolul 75

Noțiuni generale

„(1) Suspendarea contractului individual de muncă poate interveni în circumstanțe ce nu depind de voința părților, prin acordul părților sau la inițiativa uneia dintre părți.

(2) Suspendarea contractului individual de muncă presupune suspendarea prestării muncii de către salariat și a plății drepturilor salariale (salariu, sporuri, alte plăți) de către angajator.

(3) Pe toată durata suspendării contractului individual de muncă, drepturile și obligațiile părților, în afară de cele prevăzute la alin.(2), continuă să existe dacă prin actele normative în vigoare, prin convențiile colective, prin contractul colectiv și prin cel individual de muncă nu se prevede altfel.

[...].”

17. Prevederile relevante ale [Legii nr.158 din 4 iulie 2008](#) cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public sunt următoarele:

Articolul 51

Noțiuni generale

„(1) Suspendarea raporturilor de serviciu presupune încetarea îndeplinirii pentru o anumită perioadă a atribuțiilor de către funcționarul public și a plății drepturilor salariale de către autoritatea publică în care acesta activează.

(2) Suspendarea raporturilor de serviciu poate interveni în circumstanțe ce nu depind de voința părților, prin acordul părților sau la inițiativa uneia dintre părți.

[...].”

ÎN DREPT

A. ADMISIBILITATEA

18. Prin Decizia sa din 13 ianuarie 2020, Curtea a confirmat respectarea, în prezenta cauză, a condițiilor de admisibilitate a unei excepții de neconstituționalitate, stabilite în jurisprudența sa constantă.

19. Curtea a reținut că obiectul excepției de neconstituționalitate este textul „pentru personalul efectiv încadrat în unitățile bugetare la data intrării în vigoare a prezentei legi. Garanțiile respective nu se aplică persoanelor care, la data intrării în vigoare a prezentei legi, au contractele individuale de muncă/raporturile de serviciu suspendate” din articolul 27 alin.(5) din [Legea nr.270 din 23 noiembrie 2018](#). Verificarea constituționalității acestui tip de act normativ ține de competența *sa ratione materiae*, potrivit articolului 135 alin.(1) lit.a) din [Constituție](#).

20. Prin [Legea nr.175 din 19 decembrie 2019](#) pentru modificarea [Legii nr.270/2018](#) privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar [în vigoare din 1 ianuarie 2020] legislatorul a înlocuit textul „garanțiile respective” de la articolul 27 alin.(5) cu textul „garanțiile prevăzute la alineatele (1)-(3)”, fapt care nu modifică esența prevederilor contestate. Prin urmare, Curtea va examina prevederile articolului 27 alin.(5) din [Legea nr.270 din 23 noiembrie 2018](#) cu modificările operate.

21. Curtea a notat că sesizarea privind excepția de neconstituționalitate, ridicată de către dl avocat Vladimir Grosu în dosarul nr.3-3571/2019, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, este formulată de către subiectul căruia i s-a conferit acest drept, în baza articolului 135 alin.(1) literele a) și g) din [Constituție](#), așa cum a fost interpretat acesta prin [Hotărârea Curții Constituționale nr.2 din 9 februarie 2016](#).

22. Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată într-o cauză care are ca obiect examinarea unei cereri de chemare în judecată privind anularea actului administrativ individual, cu obligarea emiterii actului de recalculare a salariului. Astfel, Curtea admite că instanța de judecată va aplica prevederile criticate în cauza pe care o examinează.

23. Curtea a constatat că textul de lege contestat nu a făcut anterior obiect al controlului de constituționalitate.

24. Pentru a declara admisibilă sesizarea, Curtea a trebuit să stabilească incidența articolelor 1 alin.(3), 16, 23, 43 și 49 din [Constituție](#), așa cum a invocat autorul sesizării.

25. Curtea a observat că autorul sesizării nu a argumentat relevanța și pertinența articolului 1 alin.(3) din [Constituție](#) în prezenta cauză, iar dispozițiile contestate nu sunt de natură să afecteze principiile de funcționare a statului de drept, a democrației și a altor valori protejate de această normă. Curtea constată că articolul invocat nu are o aplicabilitate de sine stătătoare. Acesta poate fi incident dacă se constată aplicabilitatea unui drept fundamental din [Constituție](#) (a se vedea, în acest sens, [HCC nr.3 din 18 ianuarie 2019](#), §18; [HCC nr.19 din 24 septembrie 2019](#), §16; [DCC nr.3 din 16 ianuarie 2020](#), §22).

26. Totodată, Curtea nu a reținut incidența articolului 49 din [Constituție](#), care garantează protecția familiei și a copiilor orfani, pentru că, în cazul pendinte, persoanei i s-a acordat concediul de maternitate și de îngrijire a copilului, la fel, a beneficiat de indemnizația calculată din salariul obținut până la plecarea în concediul de maternitate, precum și la plecarea în concediul de îngrijire a copilului.

27. Curtea reiterează că articolul 23 alin.(2) din [Constituție](#), a cărui încălcare se invocă în sesizare,

implică adoptarea de către legislator a unor legi accesibile și previzibile (a se vedea [HCC nr.12 din 14 mai 2018](#), §38; [HCC nr.22 din 1 octombrie 2018](#), §32; [HCC nr.24 din 17 octombrie 2019](#), §110). În jurisprudența sa, Curtea a menționat că testul calității legii se efectuează prin raportare la un drept fundamental (a se vedea [DCC nr.38 din 8 iulie 2016](#), §35; [DCC nr.44 din 22 mai 2017](#), §18). Prin urmare, articolul 23 alin.(2) din [Constituție](#) (care stabilește condițiile calității legii) nu poate fi aplicat de sine stătător, ci doar dacă este coroborat cu un drept fundamental ([DCC nr.6 din 23 ianuarie 2020](#), §22).

28. În acest context, Curtea a observat că autorul sesizării a susținut incidența articolului 43 din [Constituție](#), care garantează dreptul la muncă și la protecția muncii. Curtea a reținut incidența acestui drept constituțional, menționând că dreptul la muncă și protecția muncii este aplicabil în toate cazurile în care se pretinde apărarea drepturilor salariale ([HCC nr.21 din 3 octombrie 2019](#); §25).

29. Totodată, cu referire la incidența articolului 16 din [Constituție](#), Curtea a amintit că egalitatea în fața legii și a autorităților publice presupune lipsa oricărei discriminări directe sau indirecte. Discriminarea are loc atunci când persoanele care se află în situații asemănătoare sunt tratate în mod diferit (*i.e.* discriminare directă) sau atunci când persoanele care se află în situații diferite sunt tratate în același mod (*i.e.* discriminare indirectă), cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv și rezonabil (a se vedea, în acest sens, [HCC nr.29 din 22 noiembrie 2018](#), §34; [HCC nr.3 din 18 ianuarie 2019](#), §19; [DCC nr.12 din 3 februarie 2020](#), §16).

30. Curtea a analizat dacă sesizarea respectă condițiile referitoare la incidența articolului 16 din [Constituție](#), și anume dacă tratamentul diferențiat invocat afectează exercitarea unui drept garantat de [Constituție](#). Curtea a observat că autorul sesizării a invocat o inegalitate în salarizarea angajaților din sectorul bugetar pentru același tip și același volum de muncă, iar dreptul la salariu intră în sfera de acțiune a dreptului la muncă și la protecția muncii, prevăzut de articolul 43 din [Constituție](#).

31. Curtea reține că dispozițiile legale prevăd că dacă salariul lunar calculat în baza [Legii nr.270 din 23 noiembrie 2018](#) privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar devine mai mic decât salariul mediu lunar plătit anterior intrării în vigoare a acestei legi (articolul 27 alineatele (1)-(3) din Lege), angajatorul urmează să le compenseze salariaților diferența de salariu. Totodată, dispozițiile acestei legi stabilesc că achitarea diferenței de salariu sau a plăților compensatorii se va efectua doar pentru persoanele efectiv încadrate în funcții la data intrării în vigoare a Legii [1 decembrie 2018], dar nu și celor care la aceeași dată aveau raporturile de muncă suspendate. Abordarea diferențiată în materia compensării diferenței de remunerare între persoanele efectiv încadrate în funcție și cele care aveau contractele individuale de muncă sau raporturile de serviciu (în continuare – raporturile de muncă) suspendate îi impune Curții verificarea caracterului constituțional al normelor care prevăd diferențele în remunerare.

32. La ședința publică a Curții, autorul a solicitat includerea în obiectul sesizării și a prevederilor punctului 8 din Anexa nr.6 la [Hotărârea Guvernului nr.1231 din 12 decembrie 2018](#) pentru punerea în aplicare a prevederilor [Legii nr.270/2018](#) privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, deoarece acestea conțin textul contestat inițial.

33. Curtea subliniază faptul că părțile la un proces de judecată sau reprezentării lor pot extinde obiectul unei excepții de neconstituționalitate doar prin intermediul instanței de judecată și doar dacă sunt respectate condițiile stabilite în [HCC nr.2 din 9 februarie 2016](#) [*i.e.* obiectul excepției intră în categoria actelor cuprinse la articolul 135 alin.(1) lit.a) din [Constituție](#); excepția este ridicată de către una din părți sau reprezentantul acesteia, sau indică faptul că este ridicată de către instanța de judecată din oficiu; prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei; nu există o hotărâre anterioară a Curții având ca obiect prevederile contestate]. Deoarece demersul a fost înaintat în ședința din 10 martie 2020, evitându-se procedurile din fața instanței de judecată care examinează litigiul, Curtea consideră că demersul autorului sesizării nu poate fi considerat o excepție de neconstituționalitate (a se vedea [HCC nr.24 din 17 octombrie 2019](#), §92).

34. Totodată, în realizarea principiului suveranității Curții în materia controlului de constituționalitate și în baza articolului 6 alin.(3) din [Codul jurisdicției constituționale](#), Curtea Constituțională poate pronunța o hotărâre și în privința altor acte normative a căror constituționalitate depinde în întregime sau parțial de constituționalitatea actului contestat.

35. Examinând sesizarea, Curtea a observat că parțial prevederile punctului 8 din Anexa nr.6 la [Hotărârea de Guvern nr.1231 din 12 decembrie 2018](#) coincid după conținut cu prevederile contestate ale articolului 27 alin.(5) din Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar și au ca scop executarea întocmai a acestora. Având în vedere similitudinea menționată, precum și faptul că constituționalitatea prevederilor punctului 8 din Anexa nr.6 la [Hotărârea de Guvern nr.1231](#) depinde în întregime de cea a dispozițiilor articolului 27 alin.(5) din [Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar](#), Curtea se va pronunța asupra constituționalității ambelor prevederi.

36. Prin urmare, Curtea va exercita controlul constituționalității prevederilor contestate [articolul 27 alin.(5) din Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar și punctul 8 din Anexa nr.6 la Hotărârea Guvernului pentru punerea în aplicare a prevederilor [Legii nr.270/2018](#)] prin prisma articolelor 16 și 23, coroborate cu articolul 43 din [Constituție](#), verificând, în analiza fondului cauzei, respectarea exigențelor calității legii și caracterul justificat al tratamentului diferențiat, sub aspectul asigurării dreptului la muncă.

B. FONDUL CAUZEI

Pretinsa încălcare a articolelor 16 și 23 coroborate cu articolul 43 din [Constituție](#)

1. Argumentele autorului sesizării

37. În motivarea sesizării, autorul acesteia susține că norma contestată afectează dreptul la muncă și la protecția muncii al salariaților ale căror contracte individuale de muncă au fost suspendate, fapt care conduce la un tratament juridic discriminatoriu în raport cu persoanele care erau angajate efectiv la data intrării în vigoare a [Legii nr.270 din 23 noiembrie 2018](#). Astfel, se creează condiții pentru o salarizare diferită a persoanelor pentru exercitarea unor atribuții identice sau similare după complexitate.

38. Totodată, autorul pretinde că diferențierea salarială din cauza suspendării contractului individual de muncă în legătură cu concediul de maternitate sau de îngrijire a copilului constituie o discriminare gravă pe criteriu de gen și de situație familială în raport cu părinții/copiii.

39. În opinia sa, prevederile contestate contravin articolelor 16, 23 și 43 din [Constituție](#).

2. Argumentele autorităților și ale organizațiilor cărora li s-a cerut opinia

40. Președintele Republicii Moldova a menționat, în opinia sa scrisă, că prevederile [Legii nr.270 din 23 noiembrie 2018](#) instituie un tratament diferențiat și preferențial în cazul salariaților care efectiv erau angajați la momentul intrării în vigoare a legii, în raport cu salariații ale căror contracte individuale de muncă au fost suspendate, chiar dacă salariații dețin aceeași funcție, au aceeași calificare, același grad special și aceeași vechime în muncă.

41. În opinia sa, Președintele Republicii Moldova notează că argumentele autorului sesizării privind încălcarea articolului 16 din [Constituție](#) sunt susținute de jurisprudența Curții Constituționale, potrivit căreia salarizarea diferită pentru exercitarea unor atribuții identice sau similare după complexitate trebuie calificate drept tratament discriminatoriu. Potrivit Președintelui Republicii Moldova, norma contestată este contrară articolului 1 alin.(3) și articolului 23 alin.(2) din [Constituție](#).

42. În opinia Parlamentului se menționează că articolul 27 din [Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar](#) prevede plata unei diferențe de salariu pentru a susține venitul salarial al bugetarilor al cărui quantum a fost diminuat prin această lege. De asemenea, Parlamentul reține că adoptarea acestor măsuri de diminuare a salariului a avut loc în condițiile politicii sociale și de personal care urma să se încadreze în cheltuielile bugetare.

43. Mai mult, Parlamentul invocă faptul că Curtea Constituțională ar putea impune obligația de a reveni, după 1 ianuarie 2020, la quantumul salariilor anterioare adoptării acestor măsuri de diminuare în condițiile încadrării la nivelul cheltuielilor bugetare. Totuși, stabilirea modalității de revenire la quantumul salariului reprezintă o prerogativă a legislatorului, care decide în dependență de situația economică și financiară a statului. Însă invocarea acestei situații pentru a restrânge dreptul la salariu nu este suficientă dacă nu sunt îndeplinite exigențele prevăzute de articolul 54 din [Constituție](#).

44. În fine, Parlamentul susține că, în scopul identificării eventualelor soluții pentru îmbunătățirea

cadrului legal privind salarizarea bugetară, este oportună examinarea constituționalității articolului 27 din [Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar](#).

45. În opinia prezentată de către Guvern se menționează că diferența de salariu constituie o măsură compensatorie care poate fi stabilită de către stat la propria discreție. Prin urmare, adoptarea deciziei privind achitarea diferenței de salariu doar salariaților angajați efectiv la data intrării în vigoare a [Legii nr.270 din 23 noiembrie 2018](#) nu poate fi calificată o măsură discriminatorie în raport cu persoanele care aveau suspendate contractele individuale de muncă.

46. Totodată, Guvernul susține că o eventuală declarare a neconstituționalității prevederilor contestate ar obliga statul să achite diferența de salariu și în cazul persoanelor ale căror contracte au fost suspendate din cauza comiterii unor acțiuni culpabile. Sub acest aspect, Guvernul consideră că principiul egalității în drepturi salariale nu poate fi aplicat persoanelor în cazul cărora acest drept a fost suspendat prin chiar natura juridică a situației.

47. Prin urmare, Guvernul consideră că scopul prevederilor contestate constă în menținerea calificării și profesionalismului persoanelor care activează continuu și care aduc o contribuție neîntreruptă la activitatea autorităților publice, în perioada reformei sistemului de salarizare.

48. De asemenea, Curtea Constituțională a primit o opinie *amicus curiae* din partea Avocatului Poporului. În opinia sa, Avocatul Poporului menționează că prin instituirea restricțiilor de la articolul 27 alin.(5) din [Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar](#) s-a admis o ingerință în dreptul la un salariu echitabil și la o remunerație egală pentru o muncă de valoare egală în cazul persoanelor ale căror contracte individuale de muncă au fost suspendate.

49. De asemenea, Avocatul Poporului susține că legislatorul a făcut o diferențiere în salarizarea angajaților din sectorul bugetar după criteriul angajării efective la momentul intrării în vigoare a legii, instituind în mod artificial o distincție față de persoanele cu raporturile de muncă suspendate, fără o justificare obiectivă și rezonabilă. În acest context, Avocatul Poporului invocă faptul că norma contestată generează o discriminare bazată pe sex/gen în exercitarea dreptului la muncă. Ea creează o diferență salarială pe baza suspendării contractului de muncă în legătură cu concediul de maternitate sau de îngrijire a copilului. Totodată, Avocatul Poporului subliniază că prevederile contestate afectează în mod analogic și alte categorii de salariați, cum ar fi persoanele cu dizabilități.

50. Prin urmare, Avocatul Poporului conchide că prevederile contestate depășesc marja de apreciere a statului, fapt incompatibil cu articolele 16 și 23 alin.(2) din [Constituție](#), coroborate cu articolul 43 din Constituție.

51. Curtea Constituțională a primit o opinie *amicus curiae* și din partea Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității.

52. În opinia sa, Consiliul menționează că situațiile care determină suspendarea contractului individual de muncă vizează într-o măsură mai mare femeile, persoanele cu dizabilități și persoanele care îngrijesc copiii cu dizabilități. De asemenea, Consiliul susține că femeilor care revin din concediu de maternitate sau de îngrijire a copilului li se achită un salariu mai mic față de salariul achitat anterior intrării în vigoare a Legii privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar și că ele nu beneficiază de plata diferenței de salariu. În consecință, Consiliul conchide că angajatele în discuție prestează o muncă de valoare egală cu cea prestată de colegii care activau efectiv la momentul intrării în vigoare a legii, pe când remunerarea este diferită, fapt care este contrar principiului plății egale pentru muncă de valoare egală.

53. Consiliul evidențiază că prevederile contestate nu au o justificare obiectivă și rezonabilă, nefiind urmărit niciun scop legitim. Astfel, Consiliul conchide că este instituit un tratament discriminatoriu indirect pe criteriu de gen în cazul femeilor care se află în concediul de maternitate sau de îngrijire a copilului, pe criteriu de sănătate al persoanelor care aveau contractele individuale de muncă suspendate pe motiv de boală sau tratament și al persoanelor care îngrijesc de un copil cu dizabilități sau un membru bolnav al familiei.

3. Aprecierea Curții

1. Principii generale

54. Exigențele preeminenței dreptului presupun, *inter alia*, asigurarea legalității și a certitudinii juridice (Raportul privind preeminența dreptului, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 86 sesiune plenară, CDL-AD(2011)003rev, 2011, §41). În acest sens, articolul 23 alin.(2) din [Constituție](#) implică adoptarea de către legislator a unor legi accesibile, previzibile și care oferă garanții împotriva abuzurilor.

55. Condiția accesibilității presupune ca textele de lege să poată fi cunoscute de către destinatari. Orice persoană trebuie să poată dispune de informații privind normele juridice aplicabile într-un caz concret (*Khlyustov v. Rusia*, 11 iulie 2013, §68). Accesibilitatea legii are în vedere aducerea la cunoștința publică a actelor normative și intrarea în vigoare a acestora, care se realizează în baza articolului 76 din [Constituție](#), legea publicându-se în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

56. La rândul ei, condiția previzibilității este îndeplinită atunci când îi permite persoanei – în caz de necesitate, cu o asistență juridică adecvată – să prevadă, într-o măsură rezonabilă în circumstanțele cauzei, consecințele pe care le poate avea o anumită conduită (Gestur Jónsson și Ragnar Halldór Hall v. Islanda, 30 octombrie 2018, §88; *Berardi și Mularoni v. San Marino*, 10 ianuarie 2019, §40).

57. Constituția garantează, prin articolul 43, că orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă. Dreptul la salariu derivă din dreptul la muncă și constituie un drept fundamental protejat de articolul 43 din [Constituție](#). Curtea a precizat că noțiunea de remunerație, în sensul articolului 43 din [Constituție](#), trebuie interpretată într-un sens larg ([HCC nr.21 din 3 octombrie 2019](#); §25).

58. Curtea reține că la nivel internațional dreptul la muncă este recunoscut și protejat de articolul 23 din [Declarația Universală a Drepturilor Omului](#) și de articolul 6 alin.(1) din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, însă acesta nu este un drept absolut și nelimitat. Având în vedere specificul dreptului la muncă, dar și al poziționării subiectelor raporturilor de muncă, atât normele naționale, cât și cele internaționale stabilesc un minim de garanții, concepute să asigure un echilibru dintre angajați și angajatori și o protecție adecvată a demnității, securității și stabilității angajaților ([HCC nr.6 din 3 martie 2016](#), §§66-67; [HCC nr.3 din 4 februarie 2020](#), §42).

59. Curtea a subliniat în jurisprudența sa că nu orice tratament diferențiat implică în mod automat o încălcare a articolului 16 din [Constituție](#). Pentru a se stabili încălcarea acestui articol trebuie să se constate faptul că persoanele aflate în situații similare sau comparabile beneficiază de un tratament preferențial și că această diferențiere este una discriminatorie (a se vedea, *mutatis mutandis*, [HCC nr.27 din 20 decembrie 2011](#), §61; [HCC nr.11 din 8 mai 2018](#), §45; [HCC nr.10 din 8 aprilie 2019](#), §37).

60. De asemenea, Curtea Europeană afirmă în jurisprudența sa că tratamentele diferențiate sunt discriminatorii dacă nu au o justificare obiectivă și rezonabilă, adică dacă nu urmăresc un scop legitim sau dacă nu există o relație rezonabilă de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit (a se vedea, în acest sens, *Sejdić și Finci v. Bosnia și Herțegovina*, 22 decembrie 2009, §42; *Stummer v. Austria*, 7 iulie 2011, §87; *Khamtokhu și Aksenchik v. Rusia*, 24 ianuarie 2017 §64).

61. În jurisprudența sa, Curtea a precizat că noțiunea de remunerație, în sensul articolului 43 din [Constituție](#), trebuie interpretată într-un sens larg. Aceasta cuprinde, în special, toate avantajele prezente sau viitoare, cu condiția să fie acordate, chiar dacă indirect, de către angajator lucrătorului pentru munca prestată de acesta, în baza unui contract de muncă sau a unor dispoziții legale (a se vedea, *mutatis mutandis*, [HCC nr.21 din 3 octombrie 2019](#), §25).

2. Aplicarea principiilor în prezenta cauză

62. Curtea constată că prin adoptarea [Legii privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar](#) s-a urmărit introducerea unui nou sistem de salarizare a personalului din sectorul bugetar. Având în vedere că noul sistem de calculare a salariului ar putea să conducă la reducerea salariului de funcție al unor categorii de angajați bugetari comparativ cu cel primit de ei anterior, legislatorul a prevăzut garanții de compensare a diferenței de salariu (articolul 27 alineatele (1)-(3) din Lege). Garanțiile respective aveau ca destinatari doar personalul efectiv încadrat în unitățile bugetare pe 1 decembrie 2018, data intrării în vigoare a acestei legi, excluzând expres persoanele care aveau raporturile de muncă suspendate la aceea dată (articolul 27 alin.(5) din Lege).

63. Analiza coroborată a celor două teze ale articolului 27 alin.(5) din [Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar](#) îi permite Curții să observe că legislatorul divizează salariații bugetari în

două categorii: salariați care la data intrării în vigoare a legii erau încadrați efectiv în muncă și salariați care aveau suspendate contractele individuale de muncă/raporturile de serviciu.

64. Curtea observă că legislatorul creează, prin dispozițiile contestate, un dezechilibru al remunerării între aceste două categorii de angajați. Astfel, legislatorul avantajează salariații care lucrau efectiv la data intrării în vigoare a legii menționate prin plata diferenței de salariu sau acordarea compensației și dezavantajează pe cei care aveau raporturile de muncă suspendate, inclusiv, în speță, din cauza concediului de maternitate sau de îngrijire a copilului. Dezavantajul constă în lipsirea celor din urmă de plata diferenței de salariu și de acordarea compensației, dacă la reîncadrarea în muncă li se calculează, în baza noii legi, un salariu mai mic decât cel primit până la suspendarea raporturilor de muncă sau dacă salariul constituie mai puțin de 2000 lei.

65. Curtea reține că, așa cum putem deduce din dispozițiile [Codului muncii](#), din [Legea nr.158 din 4 iulie 2008](#) cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și din alte legi speciale, suspendarea raporturilor de muncă presupune doar sistarea temporară a îndeplinirii atribuțiilor de către angajat și a plății drepturilor salariale de către angajator, celelalte drepturi și obligații rămânând intacte. Suspendarea poate interveni în circumstanțe care nu depind de voința părților, prin acordul părților sau la inițiativa uneia dintre ele. Odată ce motivul de suspendare a decăzut și angajatul își începe munca pentru autoritatea angajatoare, raporturile juridice de muncă reîncep cu respectarea tuturor condițiilor existente la data suspendării. Eventualele modificări ale drepturilor și obligațiilor părților raporturilor de muncă (angajator și salariat), inclusiv modificarea mărimii plăților salariale în perioada suspendării, pot fi făcute doar cu acordul părților. Totuși, în această cauză, reducerea mărimii salariului se datorează prevederilor [Legii privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar](#), intrată în vigoare pe 1 decembrie 2018.

66. Așadar, Curtea constată că normele legale care lipsesc de plata diferenței de salariu sau de plățile compensatorii angajații bugetari ale căror raporturi de muncă erau suspendate la data intrării în vigoare a acestei legi reprezintă o ingerință în dreptul persoanelor la muncă, garantat de articolul 43 din [Constituție](#). Pentru a examina constituționalitatea acestei ingerințe, Curtea va verifica: (i) dacă ingerința este „prevăzută de lege”; (ii) dacă ingerința urmărește realizarea unui scop legitim; (iii) dacă tratamentul diferențiat este justificat în mod obiectiv și rezonabil.

(i) Dacă ingerința este „prevăzută de lege”

67. Odată stabilită incidența dreptului la muncă și la protecția muncii, garantat de articolul 43 din [Constituție](#), Curtea va verifica, în primul rând, dacă limitarea acestuia este prevăzută de lege, așa cum o cere articolul 54 alin.(2) din [Legea fundamentală](#).

68. Condiția „prevăzută de lege” nu impune doar ca ingerința să aibă o bază legală, ci se referă, de asemenea, la calitatea legii în discuție. Legea trebuie să fie una accesibilă, iar efectele sale trebuie să fie previzibile (a se vedea [HCC nr.16 din 4 iunie 2018](#), §44; [HCC nr.9 din 8 aprilie 2019](#), §40).

69. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că, pentru a exclude orice echivoc, textul legislativ trebuie să fie formulat în mod clar și inteligibil, fără dificultăți de ordin sintactic și pasaje obscure (a se vedea, *mutatis mutandis*, [DCC nr.49 din 31 mai 2018](#), §30; [DCC nr.115 din 31 octombrie 2019](#), §20; [DCC nr.3 din 16 ianuarie 2020](#), §25).

70. În privința accesibilității legii, Curtea reține că normele contestate corespund acestui criteriu, deoarece ele se regăsesc în textul [Legii nr.270](#) privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, adoptată de Parlament pe data de 23 noiembrie 2018, fiind ulterior preluate în Anexa nr.6 la [Hotărârea Guvernului nr.1231 din 12 decembrie 2018](#) pentru punerea în aplicare a prevederilor [Legii nr.270/2018](#), ambele acte normative fiind publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

71. Curtea notează că articolul 27 alineatele (1)-(3) din [Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar](#) stabilește garanții pentru angajații bugetari, acestora urmând să le fie achitată diferența de salariu sau plăți compensatorii în cazul în care salariul calculat în baza acestei noi legi va fi mai mic decât salariul plătit în baza legii anterioare sau mai mic decât suma de 2000 lei.

72. Totodată, Curtea observă că articolul 27 alin.(5) din [Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar](#) stabilesc că garanțiile prevăzute la alineatele (1)-(3) din Lege se aplică pentru perioada de activitate în unitatea bugetară respectivă, în aceeași funcție sau într-o funcție mai avansată,

pentru personalul efectiv încadrat în unitățile bugetare la data intrării în vigoare a acestei legi. Aceste garanții, adică diferența de salariu și plățile compensatorii, nu se vor achita angajaților care, la data intrării în vigoare a acestei legi, au raporturile de muncă suspendate.

73. Prin urmare, aceste norme sunt suficient de previzibile, deoarece stabilesc cert că persoanele care aveau raporturile de muncă suspendate nu vor primi diferența de salariu sau plăți compensatorii, stabilindu-se fără dubii plata unor salarii mai mici decât cele primite de ei până la suspendare sau, după caz, mai mici de 2000 de lei.

74. Curtea subliniază că formularea prevederilor contestate este suficient de clară. Normele contestate sunt accesibile și previzibile, din perspectiva articolului 23 din [Constituție](#). În concluzie, măsura contestată întrunește condiția de a fi „prevăzută de lege”.

(ii) Dacă ingerința urmărește realizarea unui scop legitim

75. În continuare, pentru a putea efectua testul de proporționalitate impus de articolul 54 din [Constituție](#) cu particularitățile acestuia în cazuri de o pretinsă discriminare, Curtea va analiza dacă prevederile contestate urmăresc un scop legitim permis de [Constituție](#) (a se vedea, *mutatis mutandis*, [HCC nr.19 din 22 iunie 2015](#), §49-50; [HCC nr.29 din 12 decembrie 2019](#), §43).

76. Curtea notează că, potrivit articolului 54 alin.(2) din [Constituție](#), exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

77. În prezenta cauză, Curtea reține că, potrivit articolului 1 alin.(2) din [Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar](#), scopul acestei legi constă în asigurarea unui sistem de salarizare a personalului din sectorul bugetar transparent, echitabil, atractiv, simplu de gestionat, capabil să reflecte și să remunereze performanța, în cadrul căruia salariul de bază să reprezinte principalul element al remunerației personalului.

78. Totodată, printre principiile sistemului unitar de salarizare a fost declarat și principiul nediscriminării, echității și coerenței, în sensul asigurării tratamentului egal și a remunerării egale pentru muncă de valoare egală (articolul 3 alin.(1) lit.b) din aceeași Lege).

79. În nota informativă la proiectul de Lege privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar se menționează că una din garanțiile sociale (protecție personală) ale noului sistem de salarizare vizează păstrarea venitului salarial total, în cazul în care, conform noilor reguli de salarizare, angajatului i se stabilește un salariu mai mic decât cel deținut anterior.

80. În realitate însă, contrar scopurilor și principiilor declarate de legislator, din dispoziția contestată rezultă un dezechilibru evident între salariații care îndeplinesc aceeași muncă, deoarece aceasta lipsește de primirea diferenței de salariu și a plăților compensatorii pe salariații care aveau raporturile de muncă suspendate la data intrării în vigoare a Legii. Curtea constată că prevederile articolului 27 alin.(5) din [Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar](#) restrâng nejustificat cercul de angajați cărora li se compensează diferența de salariu și instituie o evidentă discriminare între angajații bugetari în funcție de faptul dacă raporturile lor de muncă erau sau nu suspendate la data intrării în vigoare a legii. Această discriminare este contrară principiului plății egale pentru muncă de valoare egală statuat în articolul 23 alin.(2) din [Declarația Universală a Drepturilor Omului](#) și preluat de articolul 7 alin.(2) lit.d) din [Legea nr.121 din 25 mai 2012](#) cu privire la asigurarea egalității și de articolul 10 alin.(2) lit.g) din [Codul muncii](#).

81. Curtea nu a identificat raționamente care ar justifica în mod obiectiv și rezonabil restrângerea aplicată față de angajații cu raporturile de muncă suspendate nici în lege, nici în nota informativă la proiectul de lege. În opinia prezentată de Parlament, în această cauză, s-a recunoscut că adoptarea măsurilor de diminuare a salariului a avut loc în condițiile politicii sociale și de personal care urma să se încadreze în nivelul cheltuielilor bugetare.

82. Curtea a considerat că insuficiența declarată a resurselor bugetare nu reprezintă un raționament obiectiv și rezonabil pentru restrângerea drepturilor constituționale. În situații similare și

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că nici complexitatea sistemului bugetar de stat și nici lipsa de fonduri sau alte resurse nu pot exonera statul de obligațiile sale în temeiul Convenției (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Burdov v. Rusia* (nr.2), 15 ianuarie 2019, §70; *Fedulov v. Rusia*, 8 octombrie 2019, §79-80).

83. Așadar, Curtea reține că dispozițiile contestate nu urmăresc nici unul din scopurile prevăzute de articolul 54 alin.(2) din [Constituție](#). Având în vedere această concluzie, Curtea nu va trece la următoarea etapă a testului de proporționalitate, considerând că normele analizate nu sunt constituționale, deoarece tratamentul diferențiat nu a fost justificat în mod obiectiv și rezonabil.

84. De altfel, în jurisprudența sa, Curtea Europeană a constatat o încălcare a articolului 14 din [Convenție](#), coroborat cu alte drepturi fundamentale, în ipoteza în care tratamentul diferențiat nu a fost justificat în mod obiectiv și rezonabil. În asemenea cazuri, Curtea Europeană și-a încheiat analiza testului de proporționalitate la etapa scopului legitim (a se vedea *Schuler-Zgraggen v. Elveția*, 24 iunie 1993, §67; *Konstantin Markin v. Rusia* [MC], 22 martie 2012, §150-152).

85. Curtea nu identifică niciun motiv pentru a aplica o altă metodologie de analiză.

86. Rezumând cele enunțate supra, Curtea conchide că prevederile articolului 27 alin.(5) din [Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar](#) contravin articolului 16 coroborat cu articolul 43 din [Constituție](#) și, prin urmare, sunt neconstituționale. Pe cale de consecință și având în vedere că dispozițiile declarate neconstituționale se regăsesc și într-un act normativ infralegal, și anume în punctul 8 din Anexa nr.6 la Hotărârea Guvernului pentru punerea în aplicare a prevederilor [Legii nr.270/2018](#) privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, Curtea le declară și pe acestea ca fiind neconstituționale.

Din aceste motive, în baza articolelor 135 alin.(1) literele a) și g) și 140 din [Constituție](#), 26 din [Legea cu privire la Curtea Constituțională](#), 6, 61, 62 literele a) și e) și 68 din [Codul jurisdicției constituționale](#), Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. Se admite excepția de neconstituționalitate ridicată de către dl avocat Vladimir Grosu, în dosarul nr.3-3571/2019, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani.

2. Se declară neconstituționale textul „pentru personalul efectiv încadrat în unitățile bugetare la data intrării în vigoare a prezentei legi. Garanțiile prevăzute la alin.(1)-(3) nu se aplică persoanelor care, la data intrării în vigoare a prezentei legi, au contractele individuale de muncă/raporturile de serviciu suspendate” din articolul 27 alin.(5) din [Legea nr.270 din 23 noiembrie 2018](#) privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar și textul „pentru personalul efectiv încadrat în unitățile bugetare la data intrării în vigoare a [Legii nr.270/2018](#) privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar. Garanțiile respective nu se aplică persoanelor care la data punerii în aplicare a [Legii nr.270/2018](#) privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar au suspendate contractele individuale de muncă/raporturile de serviciu” din punctul 8 din Anexa nr.6 la [Hotărârea de Guvern nr.1231 din 12 decembrie 2018](#) pentru punerea în aplicare a prevederilor [Legii nr.270/2018](#) privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar.

3. Prezenta hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

PREȘEDINTE

Vladimir ȚURCAN

Nr.6. Chișinău, 10 martie 2020.