



CONSILIUL NAȚIONAL PENTRU COMBATerea DISCRIMINĂRII

AUTORITATE DE STAT AUTONOMĂ

HOTĂRÂREA nr. 417 din 23.08.2023

Dosar nr.: 94/2022

Petiția nr.: 921/07.02.2022

Petent: ...

Reclamați: Guvernul României, Ministerul Muncii și Solidarității Sociale

Obiect: nemulțumiri legate de modificarea Codului fiscal care ar dezavantaja anumite categorii de persoane

I. Numele, domiciliul sau reședința părților

1. Numele, domiciliul, reședința sau sediul petente:

... — ..., ...

2. Numele, domiciliul, reședința sau sediul părților reclamate:

Guvernul României,

Ministerul Muncii și Solidarității Sociale

II. Procedura de citare

3. În temeiul art. 20, alin.4, din O.G. nr.137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, cu modificările și completările ulterioare, republicată, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, prin intermediul adreselor nr. 921/24.02.2022 și 1463/24.02.2022, a citat părțile.

3. Prin intermediul aceluiași adrese, în conformitate cu art. 28 din Procedura internă de soluționare a petițiilor și sesizărilor. Colegiul director a invocat din oficiu excepția necompetenței Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării întrucât obiectul petiției izvorăște direct din conținutul unor norme legale.

4. Procedura legal îndeplinită.

III. Susținerile părților

Susținerile petentului

5. Petentul, pensionar sesizează Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării pentru a reclama modificarea art. XXIV din Ordonanța de Urgență 130/2021 din data de 17.12.2021 și publicată în MO nr.1202 din data de 18.12.2021 care modifică Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, stipulând că „Baza lunară de calcul al contribuției de asigurări sociale de sănătate, în cazul persoanelor fizice care realizează venituri din pensii, o reprezintă partea ce depășește suma lunară de 4.000 lei, pentru fiecare drept de pensie”.



Susținerile reclamațiilor

Ministerul Muncii și Solidarității Sociale

6. Reclamatul, prin notele scrise depuse la dosar, invocă excepția necompetenței Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării și cea a lipsei calității procesuale pasive a reclamatului pentru că nu se indică care este fapta de discriminare imputabilă instituției în recunoașterea și aplicarea unui act normativ sau a unui drept invocat.

7. Totodată, reclamatul învederează că petentul nu prezintă fapte pe baza cărora poate fi prezumată existența unei discriminări directe sau indirecte, nemulțumirea acestuia având caracter de generalitate. Acesta consideră că atât timp cât legiuitorul delegat a dispus, în mod expres, prin ordonanța de urgență (act normativ cu putere de lege care, în forma în care a fost adoptat și emis de Guvernul României, este aplicat de către instituțiile cu atribuții în acest sens), nu se poate reține în sarcina MMSS vreo încălcare a dispozițiilor legale în domeniu.

8. Petentul contestă atât modul de aplicare a reglementărilor în domeniul specific, cât și texte de lege care îl nemulțumesc, fără a convinge, însă, asupra încălcării egalității de tratament.

9. Prin urmare, reclamatul apreciază că faptele descrise de petent nu se înscriu în sfera contravențiilor, astfel cum sunt prevăzute de O.G. nr. 137/2000, republicată, petiția fiind, o formă de nemulțumire în raport cu prevederile O.U.G. nr.130/2021, în principal și cu alte prevederi legale incidente. Dreptul la pensie este un drept fundamental, însă condițiile, criteriile de acordare a pensiei, modul de calcul, precum și cuantumul valoric sunt stabilite de legiuitor, care are totodată libertatea să le modifice. Astfel, reclamatul apreciază că nu se aduce atingere dreptului la pensie întrucât textul constituțional garantează existența dreptului, dar nu și modul de calcul sau de majorare ulterioară a pensiei.

10. Cuanțumurile viitoare ale pensiilor aflate în plată nu pot fi subsumate unui drept de proprietate pe care beneficiarul unei pensii l-ar avea. Cuanțumul pensiei reprezintă un bun numai în măsura în care acesta a devenit exigibil.

11. Măsurile adoptate prin actul normativ menționat sunt o prerogativă a legiuitorului delegat, ce respectă exigențele impuse de Constituție și nu reprezintă o încălcare a dreptului de proprietate, statul având dreptul să intervină asupra prestațiilor sociale, fiind suveran în aprecierea oportunității măsurii în funcție de posibilitățile bugetare existente la un moment dat.

12. Pretențiile petiționarului sunt neîntemeiate și nefondate, ignorând caracterul special al dispozițiilor legale menționate mai sus, măsurile adoptate prin O.U.G. nr. 130/2021 nu reprezintă decât o exercitare a prerogativei Guvernului României de a adopta acte normative cu putere de lege și în materia drepturilor de asigurări sociale, în situațiile în care neadoptarea în regim de urgență a măsurilor bugetare propuse ar genera un impact

Secretariatul General al Guvernului

13. Reclamatul, prin notele scrise depuse la dosar, invocă excepția necompetenței Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării întrucât acesta nu se poate subroga în drepturi altor autorități sau instituții publice și să cenzureze, din punct de vedere al legalității, activitatea acestora ori să le oblige pe acestea la inițierea/aprobarea (sau dimpotrivă) unor norme legale, în speță de a constata discriminarea care intervine între

pensionarii care au câștigat prin contributivitate pensii ce depășesc suma lunară de 4000 lei și cei cu pensii mai mici sau egale cu suma lunară de 4000 lei, discriminare promovată de Guvern prin adoptarea prin adoptarea O.U.G. nr. 130/2021.

14. De altfel, cenzurarea actelor normative, în funcție de natura lor (legi, ordonanțe și hotărâri de Guvern) revine în competența exclusivă, fie a Curții Constituționale, prin exercitarea de către aceasta a controlului a priori sau a posteriori (în condițiile art. 146 din Constituție, republicată), fie a instanțelor judecătorești (art. 126 din Constituție, republicată).

IV. Motivele de fapt și de drept

15. Potrivit dispozițiilor art. 63 din Procedura Internă de Soluționare a Petițiilor și Sesizărilor publicată în M.Of. nr. 348 din 6 mai 2008, „(1) Colegiul director se va pronunța mai întâi asupra excepțiilor de procedură, precum și asupra celor de fond care nu mai necesită, în tot sau în parte, analizarea în fond a petiției”.

16. Referitor la excepția de necompetență a C.N.C.D., invocată de partea reclamată, Colegiul director urmează să o admită, arătând că o eventuală constatare a unei fapte de discriminare ar afecta norme juridice cu caracter de lege, având în vedere **Decizia Curții Constituționale nr. 997/2008**. Emite un punct de vedere privind obiectul petiției, conform deciziilor instanțelor judecătorești în domeniu.

17. **Decizia nr. 997 din 7 octombrie 2008** a Curții Constituționale stabilește următoarele:

18. *„Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea constată că, în esență, critica autorului excepției pune în discuție constituționalitatea atribuțiilor jurisdicționale ale Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării care, potrivit art.20 alin.(3) din Ordonanța Guvernului nr.137/2000, poate să dispună «înlăturarea consecințelor faptelor discriminatorii și restabilirea situației anterioare discriminării», în măsura în care situațiile discriminatorii izvorăsc din conținutul unor acte normative.*

19. *„Față de acestea, Curtea apreciază că o corectă analiză a textului de lege criticat impune interpretarea acestuia în ansamblul reglementării din care face parte, mai precis al Secțiunii VI din Ordonanța Guvernului nr.137/2000, care reglementează rolul, atribuțiile și organizarea Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării.*

20. *„Astfel, Curtea observă că potrivit dispozițiilor art.16 din Ordonanța Guvernului nr.137/2000, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării îndeplinește rolul de «garant al respectării și aplicării principiului nediscriminării» iar, potrivit dispozițiilor art.18 din același act normativ, «este responsabil cu aplicarea și controlul respectării prevederilor prezentei legi în domeniul său de activitate, precum și în ceea ce privește armonizarea dispozițiilor din cuprinsul actelor normative sau administrative care contravin principiului nediscriminării.» Mai departe, art.19 alin.(1) lit.c), precum și art.20, în ansamblu, reglementează rolul jurisdicțional al Consiliului, care are ca finalitate, așa cum s-a arătat, «înlăturarea faptelor discriminatorii și restabilirea situației anterioare discriminării.» În sfârșit, nu trebuie omis nici faptul că art.2 alin.(3) din aceeași ordonanță prevede că sunt discriminatorii «prevederile, criteriile sau practicile aparent neutre care dezavantajează anumite persoane [...]».*

21. *Deși autorul excepției apreciază ca fiind un «nonsens» interpretarea dispozițiilor art. 20 alin. (3) din Ordonanța Guvernului nr.137/2000 în sensul aplicabilității lor și cu privire la situațiile discriminatorii ce izvorăsc din conținutul actelor normative, Curtea observă*

totuși că dispozițiile de lege mai sus enunțate au constituit în realitate temeiul mai multor hotărâri prin care Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării a constatat, în cadrul activității sale jurisdicționale, caracterul discriminatoriu al unor prevederi legale. Dovadă a acestui fapt stă și introducerea, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.75/2008, a alin. (3) la art.19 din Ordonanța Guvernului nr.137/2000, prin care s-a scos din competența Consiliului soluționarea sesizărilor având ca obiect măsurile legislative în contextul stabilirii politicii de salarizare a personalului din sistemul bugetar, măsură legislativă dictată tocmai ca urmare a efectelor generate de hotărârile emise de această instituție.

22. În această ordine de idei, Curtea constată că, în vederea îndeplinirii rolului său de garant al respectării și aplicării principiului nediscriminării, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării este chemat să vegheze, printre altele, inclusiv asupra modului în care este respectat acest principiu în conținutul actelor normative. În acest sens, acest organ poate constata existența unor prevederi de lege discriminatorii și își poate exprima opinia în ceea ce privește armonizarea dispozițiilor din cuprinsul actelor normative sau administrative cu principiul nediscriminării. Ceea ce aici interesează sunt efectele pe care le produc aceste opinii. Astfel, dacă s-ar admite că, pe calea controlului jurisdicțional întemeiat pe art.20 alin.(3) din Ordonanța Guvernului nr.137/2000, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării poate să constate existența unor situații discriminatorii ce își au izvorul direct în conținutul unor norme legale, hotărârea Consiliului ar putea avea ca efect încetarea aplicabilității acestor dispoziții și chiar aplicarea prin analogie a unor alte texte de lege, care nu se referă la persoana sau grupul social discriminate. Într-o atare împrejurare, se pune în discuție legitimitatea acestui organ de a interfera în competențele legislativului, prin înlăturarea aplicabilității unor acte normative și instituirea aplicabilității altora, dar și în competențele Curții Constituționale, care îndeplinește rolul de legislator negativ atunci când constată lipsa de conformitate dintre prevederile unei legi sau ordonanțe și dispozițiile constituționale, sub aspectul art.16 referitor la principiul nediscriminării.

23. Deși în lumina dispozițiilor constituționale o asemenea interpretare nu ar putea fi acceptată, rolul Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării putând fi rezumat mai degrabă la posibilitatea de a constata existența unor discriminări în conținutul unor acte normative și la formularea de recomandări sau sesizarea autorităților competente pentru a modifica respectivele texte de lege, se observă totuși, așa cum s-a reținut și mai sus, că, în practică, art.20 alin.(3) din Ordonanța Guvernului nr.137/2000 a generat efecte neconstituționale, prin care s-a încălcat principiul separației în stat, la aceasta contribuind chiar formularea echivocă a dispozițiilor cuprinse în Secțiunea VI din Ordonanța Guvernului nr.137/2000.

24. Pentru aceste motive, Curtea constată că prevederile art.20 alin.(3) din Ordonanța Guvernului nr.137/2000 sunt neconstituționale în măsura în care sunt interpretate în sensul că acordă Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării ca, în cadrul activității sale jurisdicționale, să anuleze textul unor acte normative cu caracter discriminatoriu și chiar să substituie acest text cu dispoziții cuprinse în alte acte normative.”

25. Având în vedere aceste aspecte, Colegiul director constată că nu se poate pronunța în raport cu obiectul cauzei, ținând cont de statutul special de magistrați al potenților, care

reclamă modul de contestare a procedurilor disciplinare, de soluționare în instanță etc. În cazul în care C.N.C.D. s-ar pronunța, s-ar încălca principiul separației puterilor în stat, prin interferarea de către C.N.C.D. în atribuțiile legislativului, dar și ale Curții Constituționale, care îndeplinește rolul de legislator negativ atunci când constată lipsa de conformitate dintre prevederile unei legi sau ordonanțe și dispozițiile constituționale, inclusiv cele ale art. 16 care se referă la egalitatea în drepturi a cetățenilor.

26. Totuși, Colegiul director poate emite un **Punct de vedere**, conform prevederilor art. 18, alin. 1 din **O.G. nr. 137/2000** *„Consiliul este responsabil cu aplicarea și controlul respectării prevederilor prezentei legi în domeniul sau de activitate, precum și în ceea ce privește armonizarea dispozițiilor din cuprinsul actelor normative sau administrative care contravin principiului nediscriminării.”*, astfel:

PUNCT DE VEDERE

27. O.G. nr. 137/2000, prin art. 2 alin. 1, definește discriminarea prin următoarele: *„Potrivit prezentei ordonanțe, prin discriminare se înțelege orice deosebire, excludere, restricție sau preferință, pe bază de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, sex, orientare sexuală, vârstă, handicap, boală cronică necontagioasă, infectare HIV, apartenență la o categorie defavorizată, precum și orice alt criteriu care are ca scop sau efect restrângerea, înlăturarea recunoașterii, folosinței sau exercitării, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale sau a drepturilor recunoscute de lege, în domeniul politic, economic, social și cultural sau în orice alte domenii ale vieții publice.”*

28. În conformitate cu jurisprudența CEDO în domeniu, diferența de tratament devine discriminare atunci când se induc distincții între situații analoage și comparabile fără ca acestea să se bazeze pe o justificare rezonabilă și obiectivă. Instanța europeană a decis în mod constant că, pentru ca o asemenea încălcare să se producă, „trebuie stabilit că persoane plasate în situații analoage sau comparabile, în materie, beneficiază de un tratament preferențial și că această distincție nu-și găsește nici o justificare obiectivă sau rezonabilă”.

29. CEDO a apreciat prin jurisprudența sa, că statele contractante dispun de o anumită marjă de apreciere pentru a determina dacă și în ce măsură diferențele între situații analoage sau comparabile sunt de natură să justifice distincțiile de tratament juridic aplicate (ex.: Fredin împotriva Suediei, 18 februarie 1991; Hoffman împotriva Austriei, 23 iunie 1993, Spadea și Scalabrino împotriva Italiei, 28 septembrie 1995, Stubbings și alții împotriva Regatului Unit, 22 octombrie 1996).

30. În același sens, Curtea Europeană de Justiție a statuat principiul egalității ca unul dintre principiile generale ale dreptului comunitar. În sfera dreptului comunitar, principiul egalității exclude ca situațiile comparabile să fie tratate diferit și situațiile diferite să fie tratate similar, cu excepția cazului în care tratamentul este justificat obiectiv.

31. În orice caz supus analizei Colegiului director în ceea ce privește posibila încălcare a principiului egalității, acesta analizează dacă în cazul semnalat se întrunesc condițiile pentru existența unei fapte de discriminare.

32. Relevant în prezenta cauză este și art. 1 alin. (4) din Constituție care instituie principiul separației și echilibrului puterilor în stat în cadrul democrației constituționale, ceea ce presupune, pe de o parte, că niciuna dintre cele trei puteri nu poate interveni în activitatea celorlalte puteri, iar, pe de altă parte, presupune controlul prevăzut de lege asupra actelor emise de fiecare putere în parte (în același sens, Decizia nr. 1.221 din 12 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 804 din 2 decembrie 2008, Decizia nr. 63 din 8 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 145 din 27 februarie 2017, paragraful 87).

33. Transferul unor atribuții legislative către Guvern, autoritate executivă, se realizează printr-un act de voință a Parlamentului ori, pe cale constituțională, în situații extraordinare, și numai sub control parlamentar.

34. Pe lângă monopolul legislativ al Parlamentului, Constituția, în art. 115, consacră delegarea legislativă, în virtutea căreia Guvernul poate emite ordonanțe simple sau de urgență. Astfel, transferul unor atribuții legislative către autoritatea executivă se realizează printr-un act de voință a Parlamentului ori, pe cale constituțională, în situații extraordinare, și numai sub control parlamentar.” (Decizia nr. 591/2020, par. 59)

35. Pentru a stabili competența Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării conform O.G. 137/2000, republicată este necesar să existe mai multe elemente cumulative din care să rezulte o potențială faptă de discriminare care ar trebui analizată.

36. Ori în prezenta speță Colegiul director nu poate analiza aspecte ce derivă din prevederi legislative, întrucât legiuitorul este cel care decide marja de apreciere și oportunitate în ceea ce privește aplicarea unor măsuri de impozitare diferențiată.

37. Pe de altă parte, Colegiul director, față de susținerile reclamatului că neimpunerea asigurărilor sociale de sănătate pentru persoanele fizice care au calitatea de pensionari pentru veniturile din pensii care depășesc 4.000 de lei ar conduce la menținerea situației privind fondurile insuficiente de care dispune bugetul Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate în contextul crizei sanitare, constată că este o măsură justificată.

38. Totodată, Colegiul director constată că situația categoriei pensionarilor care beneficiază de pensii mai mari de 4 000 lei este diferită de cea a pensionarilor cu venitul sub acest prag. Din acest considerent, prevederea „*Baza lunară de calcul al contribuției de asigurări sociale de sănătate, în cazul persoanelor fizice care realizează venituri din pensii, o reprezintă partea ce depășește suma lunară de 4.000 lei, pentru fiecare drept de pensie*” este justificată

39. Reținând toate aceste considerente, Colegiul director consideră că Guvernul și ministerele de resort stabilesc în funcție de mai mulți factori socio-economici măsurile fiscale, categoriile contribuabililor și cuantumul impozitelor.

Față de cele de mai sus, în temeiul art. 20 alin. (2) din O.G. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată, cu unanimitate de voturi ale membrilor prezenți la ședință,

**COLEGIUL DIRECTOR
HOTĂRĂȘTE:**

1. Admitere excepției de necompetență a Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării;
2. Emiterea unui punct de vedere.
3. O copie se va transmite părților.

V. Modalitatea de plată a amenzii: -

VI. Calea de atac și termenul în care se poate exercita:

Prezenta hotărâre poate fi atacată la instanța de contencios administrativ, potrivit **O.G. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea faptelor de discriminare, republicată și Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ**

Membrii Colegiului Director prezenți la ședință:

ASZTALOS Csaba Ferenc - Membru

BABUȘ Radu - Membru

DIACONU Adrian Nicolae - Membru

GRAMA Horia – Membru

MOȚA Maria – Membru

POPA Claudia Sorina - Membru

RAIU Cătălin Valentin – Membru

SĂVULESCU Radu – Cosmin - Membru

Redactată și motivată: HG/AB

Data redactării: 25.08.2023

Notă: prezenta Hotărâre emisă potrivit prevederilor legii și care nu este atacată în termenul legal, potrivit OG 137/2000 privind prevenirea și sancționarea faptelor de discriminare și Legii 554/2004 a contenciosului administrativ, constituie de drept titlu executoriu.