



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII

articolului 153 din Codul educației

*(încetarea contractului individual de muncă
cu directorii unor instituții de învățământ publice)
(Sesizarea nr. 7a/2015)*

CHIȘINĂU

11 mai 2015

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, statuând în componența:

Dl Alexandru TĂNASE, *președinte*,
Dl Aurel BĂIEȘU,
Dl Igor DOLEA,
Dl Victor POPA, *judecători*,
cu participarea dlui Eugeniu Osipov, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 4 martie 2015
și înregistrată la aceeași dată,
Examinând sesizarea menționată în ședință plenară publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând în ședință plenară închisă,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 4 martie 2015 de către un grup de deputați ai fracțiunii parlamentare a Partidului Socialiștilor din Republica Moldova, în temeiul articolului 135 alin. (1) lit.a) din Constituție, articolului 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, articolelor 38 alin. (1) lit. g) și 39 din Codul jurisdicției constituționale, pentru controlul constituționalității articolului 153 din Codul educației.

2. Autorii sesizării au pretins că dispozițiile articolului 153 din Codul educației, potrivit cărora contractele individuale de muncă ale directorilor instituțiilor de învățământ publice, cu excepția celor din învățământul superior, de la numirea cărora în funcție au trecut mai mult de 5 ani încetează de drept, contravin articolelor 1 alin. (3), 4, 5, 7, 8, 16, 22, 42, 43 alin. (1), 46 alin. (1), 47 alin. (1), 54 și 55 din Constituția Republicii Moldova.

3. Prin decizia Curții Constituționale din 16 aprilie 2015 sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a prejudica fondul cauzei.

4. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opinia Președintelui Republicii Moldova, Parlamentului și Guvernului.

5. La ședința plenară publică sesizarea a fost susținută de dl Fadei Nagacevshi, reprezentantul dnei deputat Ala Dolință. Parlamentul a fost reprezentat de dl Ion Creangă, șef al Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de dna Maia Sandu, ministru al educației.

ÎN FAPT

6. La 17 iulie 2014 Parlamentul a adoptat Codul educației, fiind abrogată Legea învățământului nr. 547-XIII din 21 iulie 1995. Codul educației a intrat în vigoare la 23 noiembrie 2014.

7. Potrivit articolului 153 din Codul educației, contractele individuale de muncă ale directorilor instituțiilor de învățământ publice, cu excepția celor din învățământul superior, de la numirea cărora în funcție au trecut mai mult de 5 ani încetează de drept la data expirării a 4 luni de la intrarea în vigoare a prezentului cod. Astfel, prevederile art. 153 din Codul educației au fost puse în aplicare începând cu 23 martie 2015.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

8. Prevederile relevante ale Constituției (M.O., 1994, nr. 1) sunt următoarele:

Articolul 1 Statul Republica Moldova

„[...]”

(3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate.”

Articolul 4 Drepturile și libertățile omului

„(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.

[...]”

Articolul 7 Constituția, Lege Supremă

„Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.”

[...]”

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 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.

[...]”

Articolul 46

Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia

„(1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului, sunt garantate.

[...]”

Articolul 54

Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

„(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) 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.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

9. Prevederile relevante ale Codului muncii al Republicii Moldova nr. 154-XV din 28 martie 2003 (M.O., 2003, nr. 159-162, art. 648) sunt următoarele:

Articolul 5

Principiile de bază ale reglementării raporturilor de muncă și a altor raporturi legate nemijlocit de acestea

„(1) Principiile de bază ale reglementării raporturilor de muncă și a altor raporturi legate nemijlocit de acestea, principii ce reies din normele dreptului internațional și din cele ale Constituției Republicii Moldova, sunt următoarele:

libertatea muncii, incluzând dreptul la munca liber aleasă sau acceptată, dreptul dispunerii de capacitățile sale de muncă, dreptul alegerii profesiei și ocupației;

[...]

j) îmbinarea reglementării de stat și a reglementării contractuale a raporturilor de muncă și a altor raporturi legate nemijlocit de acestea;

[...]”

Articolul 6

Neîngrădirea dreptului la muncă și libertatea muncii

„(1) Libertatea muncii este garantată prin Constituția Republicii Moldova.

(2) Orice persoană este liberă în alegerea locului de muncă, a profesiei, meseriei sau activității sale.

[...]”

Articolul 128

Salariul

„(1) Salariul reprezintă orice recompensă sau câștig evaluat în bani, plătit salariatului de către angajator în temeiul contractului individual de muncă, pentru munca prestată sau care urmează a fi prestată.

[...]”

Articolul 297

Încheierea contractului individual de muncă cu cadrele științifice și didactice din instituțiile de învățământ superior

„(1) Ocuparea tuturor funcțiilor științifice și didactice în instituțiile de învățământ superior se efectuează în temeiul unui contract individual de muncă pe durată determinată, încheiat conform rezultatelor concursului. Regulamentul privind modul de ocupare a funcțiilor nominalizate se aprobă de Guvern.

[...]”

10. Prevederile relevante ale Codului educației al Republicii Moldova nr. 152 din 17 iulie 2014 (M.O., 2014, nr. 319-324, art. 634) sunt următoarele:

Articolul 50

Personalul de conducere

„(1) Personalul de conducere al instituției de învățământ general se compune din director și directori adjuncți.

(2) Directorul instituției de învățământ general are următoarele atribuții:

- a) reprezintă instituția;
- b) emite ordine, semnează în numele instituției actele juridice emise de instituție;
- c) angajează, evaluează, promovează și eliberează din funcție personalul instituției;
- d) este responsabil de executarea bugetului instituției;
- e) elaborează schema de încadrare a personalului instituției;
- f) elaborează și propune spre aprobare consiliului de administrație componenta școlară a curriculumului;
- g) elaborează normele de completare a claselor și numărul de clase.

(3) În activitatea de conducere, directorul instituției este asistat de unul sau mai mulți directori adjuncți.

(4) Numărul de posturi de director adjunct în instituțiile de învățământ publice se stabilește de organul local de specialitate în domeniul învățământului, conform normativelor aprobate de Ministerul Educației.

(5) Funcțiile de director și de director adjunct se ocupă prin concurs, în baza criteriilor de competență profesională și managerială. Regulamentul de organizare și desfășurare a concursului pentru ocuparea funcției de director și de director adjunct se aprobă de Ministerul Educației. Cel puțin un director adjunct responsabil de procesul educațional trebuie să aibă studii pedagogice.

(6) Directorul și directorii adjuncți ai instituției publice de învățământ general sunt numiți în funcție pentru un termen de 5 ani. La expirarea acestui termen, contractul individual de muncă al conducătorului încetează de drept, funcția devenind vacantă.

(7) Directorul instituției de învățământ general încheie un contract individual de muncă cu organul local de specialitate în domeniul învățământului, iar directorul adjunct – cu directorul instituției de învățământ general.

(8) Directorul instituției de învățământ general poate fi eliberat din funcție înainte de expirarea contractului individual de muncă, în condițiile și temeiurile prevăzute de legislația muncii, precum și în următoarele cazuri:

- a) comiterea încălcărilor financiare;
- b) nerespectarea deontologiei profesionale;
- c) necorespunderea cu standardele în vigoare a managementului promovat;
- d) încălcarea drepturilor copiilor, elevilor, angajaților și părinților;
- e) obținerea repetată a calificativului „nesatisfăcător” la evaluarea instituției efectuată de către Inspectoratul Școlar Național.”

Articolul 153

„(1) Contractele individuale de muncă ale directorilor instituțiilor de învățământ publice, cu excepția celor din învățământul superior, de la numirea cărora în funcție au trecut mai mult de 5 ani încetează de drept la data expirării a 4 luni de la intrarea în vigoare a prezentului cod. Constatarea cazului de încetare de drept a contractului individual de muncă se face de către autoritățile cu competențe legale de numire în funcție și este adusă la cunoștință persoanelor aflate în situațiile respective în termen de cel mult 5 zile lucrătoare.

(2) În termen de cel mult 6 luni de la data încetării contractelor individuale de muncă în condițiile alin. (1), autoritățile cu competențe legale de numire în funcție vor organiza concursuri de ocupare a posturilor de director devenite vacante.

(3) În perioada de până la numirea prin concurs a directorilor instituțiilor publice de învățământ, conducerea instituțiilor va fi exercitată de către directorii interimari desemnați de către autoritățile cu competențe legale de numire în funcție.”

11. Prevederile relevante ale Legii nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalității (M.O., 2012, nr. 103, art. 355) sunt următoarele:

Articolul 7

Interzicerea discriminării în câmpul muncii

„[...]

(5) Orice deosebire, excludere, restricție sau preferință în privința unui anumit loc de muncă nu constituie discriminare în cazul în care, prin natura specifică a activității în cauză sau a condițiilor în care această activitate este realizată, există anumite cerințe profesionale esențiale și determinante, cu condiția ca scopul să fie legitim și cerințele proporționale.”

12. Prevederile relevante ale Declarației Universale a Drepturilor Omului, adoptată la New York la 10 decembrie 1948 (ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28 iulie 1990), sunt următoarele:

Articolul 23

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

[...]”

13. Prevederile relevante ale Convenției nr. 111 din 25 iunie 1958 a Organizației Internaționale a Muncii privind discriminarea în domeniul ocupării forței de muncă și exercitării profesiei (ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr.593-XIII din 26 septembrie 1995, Monitorul Oficial, 1995, nr. 59-60, art.671) sunt următoarele:

Articolul 1

„1. În înțelesul prezentei convenții prin termenul discriminare se înțelege:

a) orice diferențiere, excludere sau preferință întemeiată pe rasă, culoare, sex, religie, convingeri politice, ascendență, națională sau origine socială, care are ca efect să suprimă sau să știrbească egalitatea de posibilități sau de tratament în materie de ocupare a forței de muncă și de exercitare a profesiei;

b) orice altă diferențiere, excludere sau preferință având ca efect suprimarea sau știrbirea egalității de posibilități sau de tratament în materie de ocupare a forței de muncă și exercitare a profesiei, care ar putea fi specificată de către statul membru interesat după consultarea organizațiilor reprezentative ale celor care angajează și a organizațiilor lucrătorilor, dacă acestea există, precum și a altor organisme competente.

2. Diferențierile, excluderile sau preferințele întemeiate pe calificările cerute pentru o anumită ocupație nu sunt considerate discriminări.

[...]”

Articolul 2

„Orice stat membru care aplică prezenta convenție se angajează să formuleze și să practice o politică națională care să urmărească promovarea, prin metode adaptate condițiilor și uzanțelor naționale, a egalității de posibilități și de tratament în materie de ocupare a forței de muncă și exercitare a profesiei, în scopul eliminării oricăror discriminări.”

14. Prevederile relevante ale Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale (încheiată la Roma la 4 noiembrie 1950) și ale Protocolului nr. 1 adițional la Convenție, adoptat la 20.03.1952 (ratificate de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298-XIII din 24 iulie 1997, Monitorul Oficial, 1997, nr. 54-55, art. 502), sunt următoarele:

Articolul 14

Interzicerea discriminării

„Exercitarea drepturilor și libertăților recunoscute de prezenta convenție trebuie să fie asigurată fără nici o deosebire bazată, în special, pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație.”

Protocolul nr. 1

Articolul 1

Protecția proprietății

„Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauză de utilitate

publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional.

[...]”

ÎN DREPT

15. Din conținutul sesizării, Curtea observă că aceasta vizează încetarea de drept a contractelor individuale de muncă cu directorii unor instituții publice de învățământ, al căror termen a depășit 5 ani de la data încheierii.

16. Astfel, sesizarea se referă la elemente și principii cu valoare constituțională interconexe, și anume dreptul la muncă, principiul egalității în exercitarea dreptului la muncă, precum și dreptul de proprietate.

A. ADMISIBILITATEA

17. În conformitate cu decizia sa din 16 aprilie 2015, Curtea a reținut că, în temeiul articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, articolului 4 alin. (1) lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și articolului 4 alin. (1) lit. a) din Codul Jurisdicției Constituționale, sesizarea prezentată ține de competența Curții Constituționale.

18. Articolele 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul Jurisdicției Constituționale conferă deputatului dreptul de a sesiza Curtea Constituțională.

19. Curtea constată că obiectul controlului constituționalității îl constituie prevederile art. 153 din Codul educației.

20. Curtea reține că prevederile contestate nu au constituit anterior obiect al controlului constituționalității.

21. Prin urmare, Curtea apreciază că sesizarea nu poate fi respinsă ca inadmisibilă și nu există nici un alt temei de sistare a procesului, în conformitate cu prevederile articolului 60 din Codul Jurisdicției Constituționale.

22. Curtea menționează că, potrivit articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, prerogativa Curții este de a stabili corelația dintre normele legislative contestate și textul Constituției, ținând cont de principiul supremației acesteia.

23. Curtea observă că autorii sesizării au invocat pretinsa încălcare a articolelor 1 alin. (3), 4, 5, 7, 8, 16, 22, 42, 43 alin. (1), 46 alin. (1), 47 alin. (1), 54 și 55 din Constituția Republicii Moldova.

24. Astfel, cu referire la articolele 1 alin. (3), 4, 5, 7, 8 din Constituție, Curtea reiterează că principiile consfințite de normele

respective reprezintă substanța oricăror proceduri de control al constituționalității actelor normative și nu au o semnificație autonomă.

25. De asemenea, după cum a susținut Curtea anterior, articolul 16 din Constituție completează alte dispoziții substanțiale ale Constituției în materie de drepturi și libertăți și urmează a fi aplicat combinat cu acestea.

26. În același context, Curtea reiterează că articolul 54 din Constituție urmează a fi examinat prin raportare la un drept fundamental, garantat de Constituție.

27. Totodată, Curtea relevă că norma contestată nu conține reglementări care s-ar afla într-o corelație pertinentă pentru prezenta cauză cu prevederile articolelor 42, 47 și 55 din Constituție. Astfel, la examinarea în fond a sesizării Curtea nu va reține spre examinare prevederile respective.

28. Având în vedere faptul că norma contestată se aplică în raporturile juridice civile, Curtea va examina pretinsa încălcare a principiului neretroactivității legii prin raportare la preeminența dreptului într-un stat de drept, garantat de articolul 1 alin. (3) din Constituție.

29. Prin urmare, pentru a elucida corespunderea dispozițiilor contestate cu normele constituționale, Curtea va opera, în special, cu prevederile articolului 43 alin. (1) combinat cu articolele 1 alin. (3), 16 și 54 din Constituție, precum și separat cu prevederile articolului 46 din Constituție.

30. De asemenea, prezenta cauză va fi examinată de Curte și prin prisma jurisprudenței sale anterioare, precum și prin raportare la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (în continuare – Curtea Europeană).

B. FONDUL CAUZEI

I. PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 43 COMBINAT CU ARTICOLELE 1 ALIN.(3), 16 ȘI 54 DIN CONSTITUȚIE

31. În opinia autorilor sesizării, prevederile art. 153 din Codul educației încalcă articolul 43 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia:

„(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.

[...]”

32. În raport cu norma contestată, autorii sesizării invocă și încălcarea articolului 16 din Constituție, care prevede:

„(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.”

33. De asemenea, norma contestată urmează a fi examinată și prin prisma articolului 1 alin. (3) din Constituție, potrivit căruia:

„[...]”

(3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sînt garantate.”

34. La fel, autorii sesizării pretind încălcarea art. 54 din Legea Supremă, potrivit căruia:

„(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) 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.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

1. Argumentele autorilor sesizării

35. În opinia autorilor sesizării, prin art. 153 din Codul educației, intervenția statului într-un contract individual de muncă și rezilierea abuzivă a acestuia încalcă libera exercitare a dreptului la muncă, un drept fundamental consfințit atât de Constituție, cât și de numeroase tratate internaționale.

36. Prin participarea la raporturile juridice de muncă, salariatul realizează drepturi și îndeplinește obligații ce țin de înfăptuirea activității de muncă.

37. Potrivit autorilor sesizării, contractele individuale de muncă sunt contracte sinalagmatice. Astfel, caracterul sinalagmatic al contractelor de muncă presupune și dreptul părților de a înceta în mod legal aceste relații. Instituția încetării contractului individual de muncă este dominată de principiul legalității, iar temeiurile, condițiile și procedura încetării acestui contract sunt reglementate, în detaliu, de Codul muncii, și anume: încetarea contractului de muncă în circumstanțe ce nu depind de voința

părților (art. 82, 305, 310), desfacerea contractului de muncă din inițiativa angajatului (art.85) și desfacerea contractului de muncă din inițiativa angajatorului (art.86).

38. Autorii sesizării susțin că la data încheierii contractelor individuale de muncă voința părților a fost de a le încheia pe o perioadă nedeterminată de timp. Respectiv, prin art. 153 din Codul educației este încălcat principiul forței obligatorii a contractelor. Totodată, contractele individuale de muncă nu pot înceta prin voința unei a treia persoane (a statului), străine de contractele respective.

39. De asemenea, potrivit principiului constituțional al neretroactivității legii, contractele individuale de muncă încheiate în mod valabil sub imperiul unei legi nu pot fi desființate de legea nouă. Chiar și în ipoteza în care legiuitorul ar dori în mod justificat să înlăture sau să atenueze unele situații nedrepte, nu poate realiza acest lucru prin intermediul unei legi care să aibă caracter retroactiv, ci trebuie să caute mijloace adecvate, care să nu vină în contradicție cu acest principiu constituțional.

2. Argumentele autorităților

40. În opinia Președintelui Republicii Moldova, libertatea muncii, garantată prin Constituție, nu poate fi absolută și nelimitată. Legislația muncii condiționează încadrarea în câmpul muncii de întrunirea anumitor condiții și stabilește situațiile de încetare a raporturilor de muncă.

41. Fixarea unor criterii suplimentare față de profesia exercitată, inclusiv a termenului de aflare în funcțiile respective, este necesară pentru menținerea unui spirit competitiv și implicarea activă a persoanelor cu capacități profesionale adecvate în desfășurarea unor activități de interes major pentru întreaga societate. Impunerea unor asemenea criterii nu exclude posibilitatea persoanelor de a-și continua ulterior munca în alte segmente care au tangență cu profesia lor.

42. De asemenea, această limitare este justificată de natura specifică a domeniului de activitate în care se aplică - învățământul, acesta fiind un domeniu de interes public, care reprezintă o prioritate națională și constituie factorul primordial al dezvoltării durabile a unei societăți bazate pe cunoaștere.

43. Parlamentul, în opinia prezentată, menționează că odată cu implementarea reformei structurale în educație s-a schimbat și profilul directorului instituției de învățământ, căruia, pe lângă sarcina de asigurare a calității procesului de instruire, îi revine și responsabilitatea managementului resurselor umane, în calitate sa de angajator și ordonator secundar de buget, cu noi atribuții în planificarea strategică și bugetară. Astfel, în condițiile în care instituțiile de învățământ devin

persoane juridice cu dreptul de a gestiona resursele umane și financiare, mecanismul de selectare a directorilor devine unul esențial.

44. În aceste condiții, se constată că stabilirea expresă a încetării de drept a contractelor individuale de muncă ale directorilor instituțiilor este justificat sub aspectul obiectivității și al rezonabilității, fără ca să poată fi calificat drept un factor de discriminare.

45. Guvernul, în opinia sa scrisă, a susținut că norma contestată nu poate fi privită ca o încălcare a dreptului la muncă în esența sa. Or, astfel se asigură echitatea în ocuparea funcțiilor de conducere de învățământ de toate nivelurile, întrucât plasează toți directorii din învățământul public în condiții egale.

46. În viziunea Guvernului, prevederile art.153 din Codul educației au o justificare obiectivă, rezonabilă și urmăresc scopul legitim de a crea un corp managerial bine pregătit, eficient în luarea deciziilor și promovarea reformelor în sistemul educațional.

3. Aprecierea Curții

3.1. Principii generale

47. Curtea reamintește că dreptul la muncă reprezintă un drept social-economic complex, garantat de articolul 43 din Constituție. Potrivit alineatului (1) al acestui articol, orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului.

48. De asemenea, dreptul la muncă este consfințit la nivel de principiu și în Declarația Universală a Drepturilor Omului (art. 23 pct. 1).

49. În același timp, Curtea subliniază angajamentele Republicii Moldova în calitatea sa de membru al Organizației Internaționale a Muncii, conform cărora statul urmează să formuleze și să aplice o politică activă, care să urmărească promovarea ocupării depline a forței de muncă în scop productiv și în condiții de liberă alegere a muncii, în vederea stimulării creșterii și dezvoltării economice, ridicării nivelului de trai, satisfacerii necesităților de forță de muncă și rezolvării problemei șomajului și subocupării forței de muncă.

50. Curtea reține că, oricum s-ar exercita dreptul la muncă, exigențele și condițiile legale ce conferă titularului dreptul la muncă nu pot fi ignorate. Aceste condiții, de regulă, direcționează capacitatea persoanei de a deveni salariat într-un anumit domeniu și/sau pe o anumită durată. Prin urmare, dreptul la muncă trebuie exercitat în condițiile legii. Nerespectarea prevederilor legale are drept consecință imposibilitatea desfășurării unui gen de activitate sau a ocupării unei anumite funcții.

51. În aceste condiții, totalitatea raporturilor individuale și colective de muncă, controlul aplicării reglementărilor din domeniul muncii,

jurisdicția muncii, precum și alte condiții legate nemijlocit de raporturile de muncă sunt reglementate de Codul muncii și alte legi, care vin să detalieze prevederile constituționale.

52. Curtea relevă că, potrivit art. 6 din Codul muncii, orice persoană este liberă în alegerea locului de muncă, a profesiei, meseriei sau activității sale. Nimeni, pe toată durata vieții sale, nu poate fi obligat să muncească sau să nu muncească într-un anumit loc de muncă sau într-o anumită profesie, oricare ar fi acestea.

53. Curtea constată însă că această libertate nu poate fi absolută și nelimitată. Legislația muncii condiționează încadrarea în câmpul muncii de întrunirea anumitor condiții, la fel, stabilește situațiile de încetare a raporturilor de muncă.

54. În acest sens, Curtea reține prevederile articolului 54 alin. (3) din Constituție, care admite restrângerea drepturilor constituționale proclamate în articolul 43.

55. În Hotărârea nr. 32 din 10 noiembrie 1997, Curtea a menționat:

„Principiul unității și diferențierii, specific legislației muncii, impune divizarea normelor de drept din domeniul dreptului muncii în norme generale și speciale. Normele speciale, fiind în consens cu normele generale, stipulează și concretizează caracterul specific al muncii prestate și trăsăturile distincte ale contractelor de muncă, prevăzute pentru diferite categorii de salariați [...]”

56. Curtea constată că în art. 5 lit. j) Codul muncii prevede drept principiu de bază al reglementării raporturilor de muncă „îmbinarea reglementării de stat și a reglementării contractuale a raporturilor de muncă și a altor raporturi legate nemijlocit de acestea”.

57. La fel, Titlul V din Codul muncii stipulează norme generale cu privire la modalitățile de încetare a contractului individual de muncă. Astfel, potrivit articolului 81 din Codul muncii, contractul individual de muncă poate înceta în circumstanțe ce nu depind de voința părților, precum și la inițiativa uneia dintre părți (demisia sau concedierea).

58. Curtea subliniază aplicarea principiului forței obligatorii a contractului, inclusiv în domeniul muncii.

59. În același timp, Curtea menționează că principiul enunțat admite, cu titlu de excepție, unele limitări și restrângeri. Prin excepții de la principiul forței obligatorii sunt desemnate acele situații în care efectele actului juridic nu se mai produc așa cum au prevăzut părțile, la încheierea lui, ci, independent de voința părților sau, după caz, a părții, aceste efecte sunt modificate.

60. O situație de restrângere a efectelor contractului poate fi stabilirea, prin lege, a duratei contractului, inferioară celei prevăzute inițial, în măsura în care o asemenea lege ar prevedea în mod expres că se aplică și contractelor în curs de executare. Modificarea unilaterală a contractelor poate avea loc doar din motive excepționale legate de interesul național sau local, după caz.

3.2. Aplicarea principiilor în prezenta cauză

61. Curtea menționează că raporturile de muncă în domeniul învățământului sunt determinate și reglementate prin Codul educației și Codul muncii, care conțin norme primare de aplicare generală și obligatorie, condiționează încadrarea în câmpul muncii de întrunirea anumitor condiții și stabilesc situațiile de încetare a raporturilor de muncă.

62. Curtea a stabilit în Hotărârea nr. 5 din 23 aprilie 2013:

„Marja de apreciere a statului în reglementarea sferei și procesului de învățământ este mai mare decât în alte domenii și poate fi realizată prin diverse instrumente, pornind de la importanța acestui domeniu pentru dezvoltarea societății.”

63. Curtea reține că, potrivit normei contestate, contractele individuale de muncă încheiate cu directorii instituțiilor de învățământ publice, cu excepția celor din învățământul superior, de la numirea cărora în funcție au trecut mai mult de 5 ani, încetează de drept la data expirării a 4 luni de la intrarea în vigoare a Codului educației.

64. Curtea notează că norma contestată (articolul 153 din Codul educației) se referă la situații specifice de încetare a contractelor individuale de muncă în domeniul învățământului și este inserată în „Dispozițiile finale și tranzitorii” ale Codului educației, în care sunt cuprinse norme necesare pentru punerea în aplicare a actului normativ.

65. Prin urmare, norma contestată stabilește, cu titlu de excepție, anumite condiții, care, datorită specificului sferei de reglementare și subiecților vizați, derogă de la principiile generale aplicabile contractului individual de muncă.

66. Curtea menționează că art.50 alin. (5) din Codul educației stabilește, cu titlu de normă general aplicabilă, ocuparea prin concurs a funcțiilor de director și de director-adjunct în baza criteriilor de competență profesională și managerială. Alineatul (6) din același articol prevede numirea în funcție pentru un termen de 5 ani a directorului și a directorilor-adjuncți ai instituției publice de învățământ general, iar contractul individual de muncă al conducătorului încetează de drept la expirarea acestui termen.

67. Totodată, Curtea notează că încheierea pentru o perioadă determinată a contractului individual de muncă în sfera învățământului nu a fost introdusă recent în legislația Republicii Moldova. Premise în acest sens pot fi observate în actele normative care au precedat Codul educației și care au determinat politica de stat în sfera învățământului, reglementând organizarea și funcționarea sistemului de învățământ, și anume Legea învățământului nr. 547 din 21 iulie 1995, cu modificările și completările ulterioare. Astfel, Legea nr. 547 a suportat periodic

modificări, prin adoptarea Legii nr. 1208-XIV din 28 iulie 2000 și a Legii nr. 67 din 23 aprilie 2010, prin care, treptat, s-a introdus condiția numirii prin concurs a conducătorilor unor instituții de învățământ, cu încheierea contractelor individuale de muncă pe o perioadă determinată. Potrivit modificărilor operate în anul 2000, contractele individuale de muncă ale directorilor instituțiilor de învățământ publice preuniversitare erau încheiate pe un termen determinat de 4 ani, instituindu-se pentru numirea acestora susținerea unui concurs. Ulterior, potrivit modificărilor aduse Legii învățământului prin Legea nr. 67 din 23 aprilie 2010, contractele urmau a fi încheiate pe o perioadă de 5 ani.

68. Curtea observă că durata contractului individual de muncă cu directorii instituțiilor publice de învățământ general a suportat o evoluție treptată în legislația națională, dictată de necesitatea continuă de adaptare la schimbările din sfera educațională.

69. În acest context, Curtea menționează că prevederile contestate au o strânsă legătură cu exigențele și condițiile legale specifice unui domeniu de reglementare, care nu pot fi ignorate. Asemenea condiții în general direcționează capacitatea unei persoane de a obține statutul de salariat într-un anumit domeniu și/sau pe o anumită durată.

70. După cum s-a menționat *supra*, Legea Supremă garantează atât **dreptul la muncă**, cât și **libera alegere a muncii**. Consacrând această libertate, statul acordă fiecărei persoane posibilitatea de a-și alege liber profesia și, desigur, locul de muncă. O asemenea alegere este determinată de anumite aptitudini, necesități de ordin economic și, evident, de voința celor interesați.

71. Astfel, dreptul la muncă include libertatea persoanei de a selecta locul de muncă, însă activitatea care urmează a fi desfășurată trebuie să respecte anumite condiții stabilite de legiuitor, în funcție de caracterul muncii prestate, acesta fiind și cazul activității didactice.

72. Condițiile de exercitare a acestui drept fundamental sunt susceptibile de a fi modificate conform necesităților dictate de realitățile societății, fiind totodată reglementate uniform de legislație. Or, dreptul la muncă trebuie exercitat în condițiile legii, iar nerespectarea prevederilor legale are drept consecință imposibilitatea desfășurării unui gen de activitate sau a ocupării unor anumite funcții.

73. În acest sens, în Hotărârea nr. 5 din 23 aprilie 2013 Curtea a subliniat:

„57. [...] **Exercitarea oricărei profesii solicită prezența anumitor capacități profesionale.** Noile cerințe existente pe piața muncii impun acordarea unei atenții deosebite factorului uman pentru a asigura realizarea sa integrală și la parametrii cei mai înalți.

58. Stabilirea unor criterii pentru exercitarea anumitor activități nu poate fi privită a priori ca o încălcare a dreptului constituțional la muncă sau ca o discriminare în raport cu exercitarea altor activități. Asemenea limitare poate

avea un caracter necesar atunci când este determinată de specificul unei profesii, care, datorită exigențelor sporite față de calitățile fizice și psihice ale persoanei, nu pot fi exercitate de persoane în etate, sau atunci când servesc ca măsură de optimizare a utilizării forței de muncă în anumite sectoare de activitate.”

74. Cu referire la argumentele autorilor sesizării, potrivit cărora prin instituirea normei contestate directorii unor instituții de învățământ publice ale căror contracte de muncă au încetat, sunt discriminați, nu pot fi reținute pentru motivele invocate *infra*.

75. Curtea reamintește că, potrivit articolului 16 din Constituție, 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.

76. În jurisprudența sa anterioară Curtea a statuat în mod repetat că orice diferență de tratament nu implică în mod automat o încălcare a articolului 16 din Constituție. Pentru constatarea unei încălcări a normei în cauză, urmează ca persoanele aflate în situații similare sau comparabile să fie supuse unui tratament diferențiat și discriminatoriu.

77. Curtea reține că statul dispune de o anumită marjă de apreciere pentru a justifica un tratament diferit în situații analoge. Aplicarea marjei de apreciere variază în funcție de circumstanțe și de context. În același timp, o distincție este discriminatorie dacă nu se bazează pe o justificare obiectivă și rezonabilă, adică nu urmărește un scop legitim sau nu există un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit.

78. Curtea menționează că Organizația Internațională a Muncii în mai multe acte referitoare la ocuparea forței de muncă a subliniat că **diferențierile sau preferințele întemeiate pe cerințe și condiții speciale pentru exercitarea anumitor activități nu constituie discriminare.**

79. Astfel, Convenția nr. 111 din 25 iunie 1958 a Organizației Internaționale a Muncii privind discriminarea în domeniul ocupării forței de muncă și exercitării profesiei prevede la art. 1 pct. 2 că:

„Diferențierile, excluderile sau preferințele întemeiate pe calificările cerute pentru o anumită ocupație nu sunt considerate discriminări.”

80. Totodată, art. 7 alin. (5) al Legii nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalității prevede:

„(5) Orice deosebire, excludere, restricție sau preferință în privința unui anumit loc de muncă nu constituie discriminare în cazul în care, prin natura specifică a activității în cauză sau a condițiilor în care această activitate este realizată, există anumite cerințe profesionale esențiale și determinate, cu condiția ca scopul să fie legitim și cerințele proporționale.”

81. Curtea reiterează că dreptul la muncă, alegerea profesiei, a meseriei sau a ocupației, precum și a locului de muncă vizează posibilitatea oricărei persoane de a exercita profesia sau meseria pe care

o dorește, în anumite condiții stabilite de legiuitor, și nu vizează obligația statului de a garanta accesul tuturor persoanelor la toate profesiile. ***Cu alte cuvinte, alegerea profesiei este liberă din momentul în care condițiile solicitate pentru practicarea acesteia sunt îndeplinite.***

82. În acest sens, stabilirea unor condiții pentru exercitarea activității didactice este legal aplicabilă tuturor persoanelor aflate în aceeași situație, fără discriminare, astfel încât nu se poate susține că norma legală criticată încalcă principiul constituțional al libertății de alegere a profesiei sau a locului de muncă și nici dreptul la muncă.

83. Curtea urmează să aplice în acest sens și considerentele care au stat la baza Hotărârii nr. 6 din 22 martie 2011, potrivit căreia:

„[...] libertatea de alegere a muncii nu are semnificația că o persoană poate opta pentru exercitarea oricărei profesii sau funcții, indiferent de pregătirea sa profesională, calitățile morale și fizice pe care le are. Alegerea locului de muncă, a profesiei, a funcției implică o anumită calificare și capacități corespunzătoare.

„[...] Este firesc și necesar ca exercitarea unor funcții importante sub aspectul interesului general al societății să fie reglementată prin lege, inclusiv să fie impuse anumite condiții și restricții.”

84. În același timp, Curtea reține că încetarea contractelor de muncă ale directorilor instituțiilor de învățământ publice nu exclude dreptul acestora, de a participa la un nou concurs pentru ocuparea acestei funcții, *fără discriminare*.

85. În contextul celor expuse, Curtea concluzionează că prevederile contestate ale articolului 153 din Codul educației sunt norme tranzitorii, cu aplicare limitată în timp, menite să clarifice situația directorilor aflați în funcție la ziua intrării în vigoare a noilor prevederi legale și să asigure punerea acestora în aplicare.

86. Un raționament contrar ar împiedica statul să schimbe directorii instituțiilor de învățământ publice până la atingerea de către aceștia a vârstei de pensionare, fapt care ar zădărnici orice efort al statului de a adapta necesităților timpului sistemul de învățământ și de a face reforme în timp util.

87. De asemenea, Curtea reține că, întrucât legea nouă repetă mecanismul de punere în aplicare a textului de lege care vizează durata contractului individual de muncă ce se conținea în legea veche, este eronată invocarea încălcării principiului neretroactivității legii, deoarece încălcarea acestui principiu *ca exigență a preeminenței dreptului* poate fi invocată doar atunci când soluțiile oferite de legea nouă diferă de soluțiile conținute în legea veche, dar nicidecum când acestea sunt identice/similare.

88. Astfel, încetarea de drept a contractului individual de muncă cu directorii instituțiilor vizate de norma contestată, după expirarea termenului de 5 ani, nu este de natură să încalce principiile enunțate mai

sus, norma contestată fiind în deplină concordanță cu articolele 1 alin.(3),16, 43 și 54 din Constituție.

II. PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 46 DIN CONSTITUȚIE

89. În opinia autorilor sesizării, prevederile Codului muncii supuse controlului constituționalității încalcă articolul 46 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia:

„(1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului sunt garantate.

[...]”

1. Argumentele autorilor sesizării

90. Autorii sesizării invocă faptul că art. 153 din Codul educației ar fi în contradicție cu prevederile articolului 46 alin. (1) din Constituție.

2. Argumentele autorităților

91. Cu referire la pretinsa încălcare a art. 46 alin. (1) din Constituție, Parlamentul susține că venitul salarial pe care mizau directorii vizați ai instituțiilor de învățământ public, dacă nu ar fi fost concediați în legătură cu încetarea de drept a contractelor individuale de muncă, nu intră în sfera de aplicare a dreptului de proprietate. Or, dreptul de proprietate al salariatului în privința venitului salarial vizează numai sumele certe, lichide și exigibile.

3. Aprecierea Curții

92. La aprecierea corespunderii prevederilor legale contestate cu garanțiile dreptului de proprietate, statuate de articolul 46 din Constituție, Curtea va ține cont inclusiv de prevederile articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană și jurisprudența relevantă a Curții Europene a Drepturilor Omului.

93. Articolul 1 al Protocolului nr.1 adițional la Convenția Europeană, în partea relevantă, prevede că orice persoană fizică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru o cauză de utilitate publică în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional.

94. Potrivit jurisprudenței Curții Europene, articolul 1 al Protocolului nr.1 la Convenție nu garantează dreptul la dobândirea proprietății (a se vedea *Kopecky c Slovaciei*, nr. 44912/98, hotărâre din 28 septembrie 2004, § 35).

95. Curtea Europeană a stabilit că noțiunea de „proprietate” poate fi o „proprietate existentă”, sau active, inclusiv creanțe, cu privire la care solicitantul pretinde că are cel puțin o „speranță legitimă” de a obține satisfacerea efectivă a dreptului său. *Per a contrario*, speranța recunoașterii unui drept de proprietate, care nu a fost posibil de exercitat în mod efectiv, nu poate fi considerată drept „proprietate” în sensul art.1 al Protocolului nr.1 (a se vedea *Kopecky c. Slovaciei*). Astfel, veniturile viitoare nu pot fi considerate „bunuri”, cu excepția cazului în care dreptul a fost deja câștigat și este sigur că va fi plătit (*Koivusaari și alții c. Finlandei*, nr. 20690/06, decizie din 23 februarie 2010).

96. Noțiunea de „speranță legitimă” urmează a fi raportată la un temei concret, cum ar fi o dispoziție legală sau o decizie judecătorească. Nu poate apărea nici o speranță atunci când există o dispută cu privire la interpretarea și aplicarea corectă a dreptului intern al unui stat (cauza *Kopecky c Slovaciei*).

97. Curtea notează că, potrivit art. 128 alin. (1) din Codul muncii, salariul reprezintă orice recompensă sau câștig evaluat în bani, plătit salariatului de către angajator în temeiul contractului individual de muncă, pentru munca prestată sau care urmează a fi prestată.

98. Curtea reamintește că noțiunea de salariu în sine, în accepțiunea Curții Europene, constituie un „bun”, iar drepturile de natură salarială intră în sfera dreptului de proprietate, reglementat de art.1 din Protocolul nr.1 la Convenție.

99. Prin urmare, o persoană poate pretinde la drepturile sale salariale doar dacă acestea au fost „dobândite”, **fiind raportate la perioada efectivă în care a desfășurat o anumită activitate. Încetarea raporturilor de muncă are drept consecință stingerea drepturilor la plățile salariale.**

100. În hotărârea Marii Camere în cauza *Vilho Eskelinen c. Finlandei* din 19 aprilie 2007 Curtea Europeană a stabilit: “Convenția nu conferă dreptul de a continua să primești un salariu într-un anume quantum (...). O creanță poate fi considerată o valoare patrimonială în sensul articolului 1 din Protocolul nr. 1 dacă are o bază suficientă în dreptul intern, de exemplu, dacă este confirmată prin jurisprudența bine stabilită a instanțelor de judecată”.

101. În contextul celor menționate, Curtea Europeană face o distincție esențială între dreptul de a continua să primești în viitor un salariu și dreptul de a primi efectiv salariul câștigat pentru o perioadă în care munca a fost prestată.

102. Curtea constată că subiecții vizați de norma contestată nu dețin o „speranță legitimă” de a primi în viitor un salariu, iar normele constituționale care garantează dreptul de proprietate nu sunt aplicabile prevederilor art. 153 din Codul educației.

103. Prin urmare, Curtea menționează că prevederile art. 46 din Constituție sunt inopozabile normei contestate.

Din aceste motive, în temeiul articolelor 140 din Constituție și 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, articolelor 6, 61, 62 lit. a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

H O T Ă R Ă Ș T E:

1. *Se respinge* sesizarea unui grup de deputați din fracțiunea parlamentară a Partidului Socialiștilor din Republica Moldova pentru controlul constituționalității unor prevederi din Codul educației.

2. Se recunoaște *constituțional* articolul 153 din Codul educației al Republicii Moldova nr. 152 din 17 iulie 2014.

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

Președinte

Alexandru TĂNASE

*Chișinău,
HCC nr. 8 din 11 mai 2015
Dosarul nr. 7a/2015*