



CONSILIUL NAȚIONAL PENTRU COMBATEREA DISCRIMINĂRII

AUTORITATE DE STAT AUTONOMĂ

HOTĂRÂREA nr. 100 din 22.02.2023

Dosar nr.: 162/2022

Petiția nr.: 1684/07.03.2022

Petent:

Reclamat: Guvernul României

Obiect: petentul se consideră discriminat în privința modului în care se face compensarea prețului pentru consumul de gaze

I. Numele, domiciliul sau reședința părților

Numele, domiciliul, reședința sau sediul petentului

1.

Numele, domiciliul, reședința sau sediul părții reclamate

2. Guvernul României, loc. București, Piața Victoriei nr. 1, sector 1

II. Citarea părților

3. Prin adresa nr. 1684/11.05.2022 comunicată petentului s-a constatat că nu sunt îndeplinite condițiile prevăzute de art 11 din Procedura internă de soluționare a petițiilor și sesizărilor la CNCD, în sensul că petentul nu a precizat **partea reclamată** și nu a indicat **dovezile** pe care se sprijină fiecare capăt de cerere. S-a invocat din oficiu **excepția lipsei obiectului petiției** având în vedere prevederile art. 33 din Procedura internă de soluționare a petițiilor și sesizărilor la CNCD și i s-a solicitat petentului să precizeze **criteriul de discriminare** (caracteristica personală) care stă la bază tratamentului diferențiat.

4. Petentul nu a răspuns la adresă în termenul acordat de Consiliu.

5. În temeiul art. 20, alin. 4 din **O.G. nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare**, republicată (în continuare **O.G. nr. 137/2000**), s-a îndeplinit procedura de citare.

6. Părțile au fost citate pentru data de 29.09.2022 (filele 4-5 din dosar) la sediul Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării (în continuare CNCD).

7. La audierea din 29.09.2022 părțile au fost absente.



8. Punctul de vedere depus la dosar de partea reclamată a fost comunicat petentului (fila 15 din dosar) în vederea depunerii de concluzii scrise. Petentul nu a depus concluzii scrise la dosar.

9. Procedură legal îndeplinită.

III. Susținerile părților conform obiectului dosarului

Susținerile petentului

10. Prin petiția nr. 1684/07.03.2022 petentul precizează următoarele aspecte relevante:

- consideră că se săvârșește o discriminare indirectă prin OUG nr. 118/2021, aprobată prin Legea nr. 259/2021, în care se arată că acordarea compensării se face doar pentru consumul de gaze naturale realizat în perioada 1 noiembrie 2021 - 31 martie 2022, iar consumul mediu zilnic trebuie să se încadreze între anumite limite precizate; dacă acest consum este în afara valorilor de referință, nu se mai acordă compensare pe luna sau perioada de consum din luna respectivă;
- petentul se consideră discriminat din cauza faptului că, dacă depășește cu 1kw consumul maxim prevăzut, plătește întregul consum la preț maximal și nu doar partea care depășește consumul maxim.

Susținerile părții reclamate

11. Prin adresa nr. 6824/29.09.2022 partea reclamată își exprimă punctul de vedere și arată următoarele:

- invocă excepția necompetenței materiale a CNCD în raport cu obiectul petiției;
- solicită respingerea cererii ca nefondată;
- prin sesizarea formulată petentul invocă o ipotetică discriminare indirectă creată prin OUG nr. 118/2021, aprobată prin Legea nr. 259/2021; CNCD nu are competența materială de a se pronunța asupra faptelor care depășesc cadrul stabilit de legislația contravențională, în general, și OG nr. 137/2000, în special;
- prin hotărârile sale CNCD se pronunță asupra unor fapte sau acte, acțiuni ori omisiuni prin care se restrânge exercițiul în condiții de egalitate a unor drepturi recunoscute de lege, iar nu asupra unor reglementări cuprinse în legi sau ordonanțe. Din acest punct de vedere, examinarea soluțiilor legislative alese de către legiuitor și conformitatea acestora cu principiul egalității statuat în Constituția României revine Curții Constituționale;
- în raport cu motivarea petiției, actul normativ reclamat ca având efect discriminatoriu nu poate face, prin el însuși, obiectul unei sesizări întemeiate pe dispozițiile OG nr. 137/2000, ci cel mult al unei excepții de neconstituționalitate, în a cărei soluționare Curtea Constituțională are atribuții exclusive;
- a accepta raționamentul petentului, în sensul că CNCD ar putea, contrar voinței legiuitorului, să dea consecințe contrare dispozițiilor cuprinse în OUG nr. 118/2021 ar însemna transformarea acestuia în legislator pozitiv, ceea ce nu poate fi admis, întrucât contravine art. 61 din Constituție, dar și OG nr. 137/2000;
- prin Decizia Curții Constituționale nr. 997/2008 s-a constatat că dispozițiile art. 20 alin (3) din OG nr. 137/2000 sunt neconstituționale în măsura în care sunt interpretate în sensul că acordă CNCD competența ca, în cadrul activității sale jurisdicționale, să anuleze ori să refuze aplicarea unor acte normative cu putere de lege, considerând că

sunt discriminatorii, și să le înlocuiască cu norme create pe cale judiciară sau cu prevederi cuprinse în alte acte normative;

- partea reclamată consideră că modul în care leguitorul delegat în temeiul art. 115 alin. (4) din Constituție, adică Guvernul, conduce politica în domeniul energiei, realizată prin adoptarea unei scheme de compensare pentru consumatorii casnici care îndeplinesc anumite criterii de consum, nu este o problemă ce poate fi apreciată din punctul de vedere al discriminării, depășind cadrul legal reglementat prin OG nr. 137/2000;

- la momentul sesizării Consiliului (07.03.2022) OUG nr. 118/2021 era aprobată prin Legea nr. 259/29.10.2021. Controlul respectării de către Guvern a limitelor delegării legislative, precum și în cazul ordonanțelor de urgență se realizează de către Parlament printr-o lege de aprobare sau respingere a ordonanței, în condițiile art. 115 alin. (7) și (8) din Constituție. Aprobarea, prin lege, a unei ordonanțe, reprezintă confirmarea expresă de către Parlament a politicii legislative pe care ordonanța o exprimase;

- după cum s-a reținut în doctrină, “publicarea în M.Of, Partea I a legii de aprobare a ordonanței nu va schimba nimic din conținutul normativ al reglementării, dar îi va schimba haina juridică. Același conținut juridic se va transforma din act de natură legislativă, dar al puterii executive, într-un act legislativ edictat de puterea legislativă” sau că “(...) din momentul publicării, în M.Of, Partea I, a legii de aprobare cu modificări și completări, ordonanța își încetează aplicarea și intră în vigoare actul Parlamentului. (...) efectele juridice ale ordonanței sunt produse până la data adoptării legii”;

- partea reclamată apreciază că susținerile petentului nu demonstrează existența unei măsuri discriminatorii, în sensul dispozițiilor OG nr. 137/2000, astfel încât sesizarea trebuie respinsă.

VI. Motivarea în fapt și drept

Legislație și principii

12. Decizia **Curții Constituționale nr. 997/2008** arată următoarele:

„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.

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.

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 [...]».

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.

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.

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.

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 competența 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.”

13. Procedura internă de soluționarea petițiilor și sesizărilor are următoarele prevederi relevante:

„Art. 28. Membrii Colegiului director, din oficiu, pot ridica excepția de necompetență când în mod vădit constată că petiția formulată nu este de competența Consiliului, potrivit prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 137/2000, republicată.

Art. 29. Excepția de necompetență poate fi ridicată de reclamat sau de membrii Colegiului director și în cursul soluționării petiției, sub condiția prevăzută la art. 30.

Art. 30

(1) Excepția de vădită necompetență se pune în dezbateră petentului sau a persoanei interesate care sesizează Consiliul, pentru a-și formula punctul de vedere.

(2) Colegiul director acordă un termen petentului sau părții interesate pentru a comunica punctul de vedere.

Art. 31

(1) Consiliul soluționează excepția de vădită necompetență după solicitarea punctului de vedere al petentului sau al părții interesate care a sesizat Consiliul.

(2) Necomunicarea punctului de vedere la termenul acordat nu împiedică soluționarea petiției.

Art. 32 Consiliul soluționează excepția de vădită necompetență prin hotărâre a Colegiului director.”

14. Având în vedere prevederile 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.”), Colegiul director a instituit ca practică formularea unor puncte de vedere în situațiile în care fapta de discriminare ar rezulta din legislație.

Colegiul director al CNCD reține următoarele:

15. Petiția având ca obiect prevederile unei legi, Colegiul director admite excepția de necompetență invocată din oficiu conform **Deciziei Curții Constituționale nr. 997/2008**.

16. Colegiul director, cu privire la biectul petiției, prezintă următorul:

PUNCT DE VEDERE

O.G. nr. 137/2000, la art. 2 alin. 3 prevede: „Sunt discriminatorii, potrivit prezentei ordonanțe, prevederile, criteriile sau practicile aparent neutre care dezavantajează anumite persoane, pe baza criteriilor prevăzute la alin. (1), față de alte persoane, în afară cazului în care aceste prevederi, criterii sau practici sunt justificate obiectiv de un scop legitim, iar metodele de atingere a aceluși scop sunt adecvate și necesare.”.

Astfel se poate considera discriminare

- o diferențiere

- aparent neutră
- care dezavantajează anumite persoane pe baza unui criteriu
- atingând un drept;
- fără o justificare obiectivă.

Prin nediferențiere judecătoria Curții Europene a Drepturilor Omului (în continuare CEDO) înțeleg în primul rând tratamentul egal al persoanelor care se află în situație similară sau analoagă: „art. 14 protejează persoanele plasate în situație similară” (**Marckx împotriva Belgiei**, 13 iunie 1979, §32) sau „analoagă” (**Van der Musselle împotriva Belgiei**, 23 noiembrie 1983, §46) ori „relevant similară” (**Fredin împotriva Suediei**, 18 februarie 1991, §60), ulterior fiind utilizată sintagma „analoagă ori relevant similară” (**Sheffield și Horsham împotriva Regatului Unit**, 30 iulie 1998, §75).

Marja de apreciere dacă situațiile sunt sau nu analoage variază în funcție de împrejurări, obiectul și fondul cauzei. (**Rasmussen împotriva Danemarcei**, 28 noiembrie 1984, §40). Ea este mai largă în domeniul măsurilor generale de strategii economice sau sociale, întrucât autoritățile naționale sunt cele care cunosc mai bine decât o instanță internațională care sunt interesele publice în domeniul economic și social (**Zeman împotriva Austriei**, 29 iunie 2006, §33). În domeniile în care nu există o practică comună a statelor marja de apreciere este la fel mai largă (**S.H. și alții împotriva Austriei**, §69).

Nu reprezintă o diferențiere faptul că pentru cei care consumă gaze naturale în cantități mari nu se acordă compensație pentru întregul consum, însă problema pusă în discuție de petent se referă la faptul că persoanele (familiile) care consumă peste o anumită cantitate își pierd total dreptul la compensație, nu doar pentru consumul care depășește limita prevăzută de lege. Ori, din punctul de vedere al compensării unei anumite cantități de gaz, indiferent dacă s-a depășit sau nu consumul maxim stabilit, consumatorii se află în situație analoagă, astfel prevederea legală creează diferențiere. Măsura este aparent neutră. Totuși, poate dezavantaja anumite categorii de familii, cum ar fi cele care locuiesc în zone montane, mai friguroase, unde este nevoie de o cantitate mai mare de gaz pentru încălzire.

Criteriile enumerate de **O.G. nr. 137/2000** sunt doar ilustrative, nu exhaustive, precizând „sau oricare alt criteriu”, însă aceste criterii, conform cauzisticii CEDO, trebuie să reprezinte caracteristici personale pe baza cărora persoane sau grupuri de persoane pot fi deosebite unele de altele (**Kjeldsen, Busk Madsen și Pedersen împotriva Danemarcei**, 7 decembrie 1976, §56). „Art. 14 nu protejează împotriva oricărui tratament diferențiat ci doar împotriva acelor care se bazează pe o caracteristică identificabilă, obiectivă sau personală ori pe «statut», pe baza cărora o persoană sau un grup de persoane se diferențiază între ele” (**Clift împotriva Regatului Unit**, 13 iulie 2010, §55), menționând că noțiunea „orice altă situație” trebuie să se interpreteze cât mai larg posibil (**Clift împotriva Regatului Unit**, 13 iulie 2010, §56-61), cu atât mai larg cu cât dreptul atins este considerat a fi mai important (**Clift împotriva Regatului Unit**, 13 iulie 2010, §62).

În consecință, zona de locuit reprezintă un criteriu (fiind o caracteristică personală pe baza căreia persoane sau grupuri de persoane pot fi deosebite unele de altele).

Dreptul afectat este cel de a beneficia de compensarea, în limitele consumului stabilit de lege, a prețului pentru consumul de gaze.

Astfel, legislația analizată este discriminatorie conform prevederilor art. 2 alin 3 din **O.G. nr. 137/2000**, întrucât creează o deosebire aparent neutră, dar care dezavantajează anumite persoane (pe criteriul zonei de locuit, spre exemplu), având ca efect înlăturarea recunoașterii, folosinței și exercitării, în condiții de egalitate, a dreptului de a beneficia de compensarea, în limitele consumului stabilite de lege, a prețului pentru consumul de gaze.

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. Admite excepția de necompetență invocată din oficiu conform **Deciziei Curții Constituționale nr. 997/2008**;
2. O copie a prezentei hotărâri se va comunica 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

BĂNICĂ CLAUDIA CERASELA - Membru

DIACONU ADRIAN NICOLAE – Membru

GRAMA HORIA - Membru

OLTEANU CĂTĂLINA - Membru

RAIU CĂTĂLIN VALENTIN – Membru

(mandat încetat cf. decizie C.C.R. nr. 41/2023, M.O. 227/20.03.2023)

SULIMAN SECYL – Membru

(mandat încetat cf. decizie C.C.R. nr. 41/2023, M.O. 227/20.03.2023)

Redactată și motivată: A.Cs., S.A., H.I.

Data redactării: 22.03.2023

Notă: Hotărârile emise de Colegiul Director al Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării potrivit prevederilor legii și care nu sunt atacate în termenul legal, potrivit **O.G. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare** și **Legii 554/2004 a contenciosului administrativ**, constituie de drept titlu executoriu.