

Curtea Constituțională

Decizia nr. 366/2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013 privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și a dispozițiilor Hotărârii Guvernului nr. 520/2013 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Administrare Fiscală, publicată în Monitorul Oficial nr. 644 din 2.09. 2014

Augustin Zegrean - președinte
Valer Dorneanu - judecător
Toni Greblă - judecător
Petre Lăzăroi - judecător
Mircea Ștefan Minea - judecător
Daniel Marius Morar - judecător
Mona Maria Pivniceru - judecător
Puskas Valentin Zoltan - judecător
Tudorel Toader - judecător
Mihaela Senia Costinescu - magistrat-asistent-șef

Cu participarea, în ședința publică din 24 iunie 2014, a reprezentantului Ministerului Public, procuror Simona Ricu.

1. Pe rol se află pronunțarea asupra excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013 privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și a dispozițiilor Hotărârii Guvernului nr. 520/2013 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Administrare Fiscală, excepție ridicată de Ana Maria Văceanu Anton Pop, Felicia Avram, Marius Băltărețu, Anca Cristina Toderaș și Ciprian Nicolae, respectiv de Manea Mihai Petru Batali, în dosarele nr. 9.962/108/2013, nr. 9.958/108/2013, nr. 73/108/2014, nr. 9.957/108/2013, nr. 9.959/108/2013 și nr. 10.043/108/2013 ale Tribunalului Arad - Secția de contencios administrativ și fiscal, respectiv în Dosarul nr. 5.611/107/2013 al Tribunalului Alba - Secția de contencios administrativ, fiscal și de insolvență. Excepția de neconstituționalitate constituie obiectul dosarelor Curții Constituționale nr. 341D/2014-343D/2014, nr. 351D/2014-353D/2014 și nr. 370D/2014.

2. Dezbaterile au avut loc în ședința publică din 25 iunie 2014, în prezența reprezentantului Ministerului Public și a reprezentantului Agenției Naționale de Administrare Fiscală, consilierul juridic Ionuț-Cristian Mirea-Buturuga, și au fost consemnate în încheierea din acea dată, când, având nevoie de timp pentru a delibera, Curtea, în conformitate cu dispozițiile art. 57 și art. 58 alin. (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a amânat pronunțarea pentru data de 25 iunie 2014, dată la care a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarelor, reține următoarele:

3. Prin încheierile din 8 aprilie 2014, pronunțate în dosarele nr. 9.962/108/2013, nr. 9.958/108/2013, nr. 73/108/2014, nr. 9.957/108/2013, nr. 9.959/108/2013, Tribunalul Arad - Secția de contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013 și ale Hotărârii Guvernului nr. 520/2013. Excepția a fost ridicată de Ana Maria Văceanu, Felicia Avram, Marius Băltărețu, Anca Cristina Toderaș și Ciprian Nicolae în cauze având ca obiect anularea unor decizii privind eliberarea din funcții publice, emise în baza dispozițiilor Ordonanței de urgență a

Guvernului nr. 74/2013, obligarea pârâtei - Agenția Națională de Administrare Fiscală - la numirea reclamanților în funcții publice echivalente și la plata unor despăgubiri.

4. Prin Încheierea nr. 680/CAF/2014 din 8 aprilie 2014, pronunțată în Dosarul nr. 5.611/107/2013, Tribunalul Alba - Secția de contencios administrativ, fiscal și de insolvență a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013. Excepția a fost ridicată de Mihai Petru Batali, într-o cauză având ca obiect anularea unei decizii privind eliberarea dintr-o funcție publică, emise în baza dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013, și obligarea pârâtei - Agenția Națională de Administrare Fiscală la încadrarea pe postul de funcționar public, inspector antifraudă.

5. În motivarea excepției de neconstituționalitate autorii apreciază că, în preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013, Guvernul invocă o situație extraordinară fără un conținut concret și o motivare temeinică. Astfel, necesitatea stabilirii cadrului normativ pentru modernizarea administrației fiscale prin reorganizarea Agenției Naționale de Administrare Fiscală (A.N.A.F.), conform angajamentului asumat de România cu organisme financiare internaționale (F.M.I., Comisia Europeană și Banca Mondială), nu se poate constitui într-un element care să determine o situație extraordinară.

6. Potrivit dispozițiilor ordonanței de urgență criticate, A.N.A.F. s-a reorganizat, pe de o parte, ca urmare a fuziunii prin absorbție și preluarea activității Autorității Naționale a Vămirilor și, pe de altă parte, prin preluarea activității Gărzii Financiare, instituție publică care s-a desființat, iar personalul său a fost eliberat din funcție. Conform dispozițiilor art. 99 și 100 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare, instituția publică avea obligația legală de a pune la dispoziția personalului Gărzii Financiare funcții publice echivalente din cadrul oricărei structuri A.N.A.F. și numai în caz de refuz se putea proceda la eliberarea din funcție. Mai mult, în cazul reorganizării unor autorități și instituții publice, art. 3 și art. 6 din Legea nr. 329/2009 privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional, cu modificările și completările ulterioare, prevăd preluarea personalului instituției desființate, în limita numărului de posturi aprobate, pe noile funcții constituite. Or, în cazul de față, în cadrul noii structuri, Direcția Generală Antifraudă Fiscală, Guvernul a aprobat un număr mai mare de posturi decât cel existent la Garda Financiară, dar nu a reglementat preluarea personalului instituției desființate.

7. Autorii excepției de neconstituționalitate apreciază că modalitatea de reglementare a domeniului de activitate a A.N.A.F. încalcă flagrant regimul unor instituții fundamentale ale statului: Agenția Națională de Administrare Fiscală și Garda Financiară - instituție publică de control, cu personalitate juridică în subordinea A.N.A.F. din cadrul Ministerului Finanțelor Publice, instituții prevăzute în titlul III, cap. V, art. 117 alin. (2) din Constituție. Deși Garda Financiară nu este expres prevăzută de Constituție ca instituție fundamentală a statului, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, aceasta poate fi inclusă în categoria instituțiilor cu acest rang, respectiv a serviciilor deconcentrate, prevăzute de art. 123 alin. (2) din Constituție, Comisariatul General reprezentând aparatul central, iar secțiile județene și cea a municipiului București, unitățile subordonate. De asemenea, Curtea Constituțională a stabilit cu valoare de principiu că înțelesul sintagmei "afectarea regimului instituțiilor fundamentale ale statului" are în vedere toate componentele care definesc regimul juridic al acestora - structura organizatorică, funcționarea, competențele, resursele materiale și financiare, numărul și statutul personalului, salarizarea, categoria de acte juridice pe care le adoptă. Mai mult, autorii rețin tot din jurisprudența Curții că "ori de câte ori au fost operate măsuri de reducere a personalului aflat în funcție, aceasta s-a făcut prin lege", iar nu prin ordonanțe ale Guvernului, viciul de neconstituționalitate al acestora neputând fi acoperit prin aprobarea ulterioară de către Parlament a ordonanțelor respective. Așa fiind, întrucât prevederile art. 19 alin. (1), (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2013 afectează regimul juridic al unei instituții fundamentale ale statului, acestea încalcă dispozițiile cuprinse în art. 115 alin. (6) din Constituție.

8. De asemenea, autorii excepției susțin că dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013 nesocotesc aceleași prevederi constituționale, întrucât măsura eliberării din funcție a personalului Gărzii Financiare, adoptată prin ordonanță de urgență, este de natură a afecta statutul funcției publice cu statut special pe care acesta o deținea potrivit dispozițiilor art. 9 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 91/2003 privind organizarea Gărzii Financiare, cu consecința încălcării dreptului fundamental la muncă prevăzut art. 41 din Constituție. În plus, întrucât art. 94 alin. (3) din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției prevede că funcționarii publici cu atribuții de control, deci și inspectorii Gărzii Financiare, nu au dreptul să se angajeze timp de 3 ani la societățile comerciale controlate și monitorizate, prin eliberarea intempestivă din funcție, ca urmare a adoptării ordonanței de urgență, dreptul acestora la muncă suferă o îngrădire suplimentară. De asemenea, prin eliberarea din funcție și nepreluarea personalului Gărzii Financiare în noile structuri a fost încălcat și dreptul la protecție socială al persoanelor disponibilizate, drept prevăzut de art. 41 din Constituție, realizându-se în fapt, o concediere colectivă (peste 1.000 de funcționari publici ai instituției desființate), fără însă a se asigura protecția socială (formare profesională, măsuri compensatorii etc.) necesară într-o astfel de ipoteză. Pe de altă parte, autorii excepției consideră că, în cadrul procesului de reorganizare al Agenției Naționale de Administrare Fiscală, s-a creat o discriminare în defavoarea personalului Gărzii Financiare care nu a fost transferat în cadrul Direcției Generale Antifraudă Fiscală, personal care nu a beneficiat de același tratament juridic, precum cel al Autorității Naționale a Vămilelor, fiindu-i încălcate drepturile conferite prin Legea nr. 188/1999.

9. Autorii consideră a fi încălcate și prevederile art. 115 alin. (5) din Constituție. Astfel, la data adoptării Hotărârii Guvernului nr. 520/2013 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Administrare Fiscală, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 473 din 30 iulie 2013, în temeiul art. 108 din Constituție și al art. 13 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2013, acest din urmă act normativ nu era în vigoare, întrucât nu fusese depus spre dezbateri în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată, ci doar publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I. Or, prevederile constituționale impun o dublă condiționalitate cu privire la intrarea în vigoare a ordonanței de urgență, prima condiție - depunerea la Parlament nefiind îndeplinită. Ordonanța de urgență a fost depusă la Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, la data de 3 septembrie 2013, după vacanța parlamentară, nefiind îndeplinită nici condiția convocării Camerelor, dacă acestea nu se află în sesiune. La data de 2 octombrie a fost trimisă Camerei Deputaților, cameră decizională, și, la data invocării excepției de neconstituționalitate, 8 aprilie 2014, se află încă în procedură legislativă. Întrucât temeiul legal al emiterii deciziei de eliberare din funcția publică îl reprezintă Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2013 și Hotărârea Guvernului nr. 520/2013, emisă în executarea legii, ambele acte normative adoptate cu încălcarea dispozițiilor constituționale cuprinse în art. 115 alin. (5), autorii excepției de neconstituționalitate apreciază că actul administrativ a cărui anulare o cer s-a fundamentat pe dispoziții legale care nu existau, întrucât nu au intrat în vigoare și nu au respectat exigențele dezbaterii în procedură de urgență în fața Camerelor Parlamentului, așa cum prevede Constituția.

10. Un alt motiv de neconstituționalitate îl constituie încălcarea prevederilor art. 108 alin. (3) din Constituție, autorii excepției apreciind că, indiferent de tipologia ordonanțelor, simple sau de urgență, acestea nu pot fi emise decât în temeiul unei legi de abilitare adoptate de Parlament.

11. Pe de altă parte, criticile de neconstituționalitate vizează și nesocotirea prevederilor art. 11 din Constituție referitoare la dreptul internațional. Astfel, în contextul negocierilor cu F.M.I., Comisia Europeană și Banca Mondială, ca parte a condiționalităților discutate cu Banca Mondială în vederea accesării unui împrumut, Guvernul și-a asumat angajamentul de a adopta un plan de modernizare a A.N.A.F. care prevedea fuzionarea structurilor de administrare fiscală, vamă și celor aparținând Gărzii Financiare pentru eficientizarea activității

lor. Prin Legea nr. 205/2012, privind ratificarea Scrisorii de intenție semnate de autoritățile române la București la 9 iunie 2011, aprobată prin Decizia Consiliului directorilor executivi ai Fondului Monetar Internațional din 27 iunie 2011, a Scrisorii de intenție semnate de autoritățile române la București la 14 septembrie 2011, aprobată prin Decizia Consiliului directorilor executivi ai Fondului Monetar Internațional din 29 septembrie 2011, a Scrisorii de intenție semnate de autoritățile române la București la 2 decembrie 2011, aprobată prin Decizia Consiliului directorilor executivi ai Fondului Monetar Internațional din 19 decembrie 2011, a Scrisorii de intenție semnate de autoritățile române la București la 28 februarie 2012, aprobată prin Decizia Consiliului directorilor executivi ai Fondului Monetar Internațional din 21 martie 2012, și a Scrisorii de intenție semnate de autoritățile române la București la 8 iunie 2012, aprobată prin Decizia Consiliului directorilor executivi ai Fondului Monetar Internațional din 22 iunie 2012, Parlamentul a ratificat 5 scrisori de intenție cu F.M.I. prin care statul român se obligă să modernizeze și să restructureze sistemul administrativ, aceste 5 scrisori fiind calificate tratate internaționale în chiar preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013. Or, din cuprinsul celor 5 scrisori rezultă intenția statului român de a menține Garda Financiară, eventual într-o nouă structură, și nicidecum desființarea ei. Prin urmare, dispozițiile ordonanței de urgență criticate încalcă prevederile art. 11 din Legea fundamentală, potrivit cărora tratatele ratificate de Parlament fac parte din dreptul intern, iar statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce îi revin.

12. În fine, autorii excepției susțin că dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013, preluate în Hotărârea Guvernului nr. 520/2013, constituie o abatere gravă de la prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit cărora "În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie." Prin reglementările criticate se instituie în mod arbitrar o derogare de la principiile consacrate de Legea nr. 188/1999, respectiv de la principiul stabilității în exercitarea funcției publice și cel al interzicerii discriminării între funcționarii publici, precum și derogări de la prevederile care stabilesc modalitățile de ocupare a funcțiilor publice și ordinea de prioritate a acestora și cele referitoare la modalitatea de încetare a raporturilor de serviciu, în condițiile în care activitatea instituției nu a încetat (situație evidentă prin preluarea atribuțiilor, patrimoniului etc.), ci a fost preluată în integralitate de structura antifraudă nou-înființată. Aspectele legate de preluarea identică a funcțiilor, atribuțiilor, a normelor de organizare și funcționare ale Gărzii Financiare de către Direcția Generală Antifraudă Fiscală sunt o dovadă clară a eludării prevederilor art. 99 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 188/1999. De asemenea, înființarea funcției publice de inspector antifraudă reprezintă, în fapt, o eludare a prevederilor art. 100 alin. (5), în conformitate cu care "În cazul reorganizării activității prin reducerea posturilor, autoritatea sau instituția publică nu poate înființa posturi similare celor desființate pentru o perioadă de un an de la data reorganizării."

13. În fine, sunt invocate în susținerea excepției și alte dispoziții constituționale, fără a se motiva modul în care acestea sunt afectate de dispozițiile ordonanței de urgență criticate.

14. Pentru toate argumentele expuse, autorii criticilor de neconstituționalitate solicită admiterea excepției și constatarea neconstituționalității Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013 privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și a Hotărârii Guvernului nr. 520/2013 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Administrare Fiscală.

15. Tribunalul Arad - Secția de contencios administrativ și fiscal și Tribunalul Alba - Secția de contencios administrativ, fiscal și de insolvență apreciază excepția de neconstituționalitate ca fiind neîntemeiată.

16. În conformitate cu dispozițiile art. 30 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, încheierile de sesizare au fost comunicate președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Avocatului Poporului, pentru a-și formula punctele de vedere cu privire la excepția de neconstituționalitate.

17. Avocatul Poporului arată că, la data adoptării ordonanței de urgență criticate, a existat o situație extraordinară, iar măsurile în cauză nu sufereau amânare în lipsa unui instrument legislativ ce ar fi putut fi folosit în scopul evitării rapide a consecințelor negative survenite. Astfel, se apreciază că există o stare de fapt obiectivă, cuantificabilă și independentă de voința Guvernului care a stat la baza adoptării ordonanței de urgență criticate, fiind îndeplinite, astfel, exigențele motivării urgenței prevăzute în Constituție.

18. Se mai arată că legiuitorul este liber să aleagă, în funcție de politica statului, de resursele financiare, de prioritatea obiectivelor urmărite și de necesitatea îndeplinirii și a altor obligații consacrate deopotrivă la nivel constituțional, care sunt măsurile menite să asigure echilibrul financiar al statului și protejarea intereselor naționale în activitatea financiară, în acord cu prevederile art. 135 alin. (2) lit. b) din Constituție.

19. În plus, se apreciază că măsura reducerii personalului nu este o măsură inacceptabilă și interzisă, fiind recunoscută atât în privința organizării și funcționării autorităților și instituțiilor publice, cât și în domeniul raporturilor de muncă. În acest sens sunt menționate dispozițiile art. 24 lit. a) din Carta Social Europeană, ratificată de România prin Legea nr. 74/1999 pentru ratificarea Cartei sociale europene revizuite, adoptată la Strasbourg la 3 mai 1996, care admit posibilitatea concedierii, motivată de cerințele de funcționare a întreprinderii, a instituției sau a serviciului ("În vederea asigurării exercitării efective a dreptului la protecție în caz de concediere, părțile se angajează să recunoască: a) dreptul lucrătorilor de a nu fi concediați fără un motiv valabil legat de aptitudinea sau conduita acestora, sau de cerințele de funcționare a întreprinderii, a instituției sau a serviciului"). În acest context se consideră că nu sunt încălcate prevederile constituționale referitoare la muncă și protecția socială a muncii și nici cele referitoare la dreptul internațional și dreptul intern.

20. Președinții celor două Camere ale Parlamentului și Guvernul nu au comunicat punctele lor de vedere cu privire la excepția de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând încheierile de sesizare, rapoartele întocmite de judecătorul-raportor, concluziile procurorului, dispozițiile de lege criticate raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

21. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. d) din Constituție, ale art. 1 alin. (2), art. 2, 3, 10 și 29 din Legea nr. 47/1992, să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

22. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl reprezintă prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013 privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 389 din 29 iunie 2013, precum și prevederile Hotărârii Guvernului nr. 520/2013 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Administrare Fiscală, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 473 din 30 iulie 2013.

23. În opinia autorilor excepției de neconstituționalitate, prevederile legale criticate contravin dispozițiilor constituționale cuprinse în art. 1 alin. (5) care consacră principiul respectării obligatorii a Constituției și a legilor, art. 11 referitor la dreptul internațional și dreptul intern, art. 16 privitor la egalitatea în drepturi a cetățenilor, art. 41 privind munca și protecția socială a muncii, art. 44 care consacră dreptul de proprietate privată, art. 47 alin. (1) referitor la nivelul de trai, art. 61 alin. (1), potrivit căruia Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării, art. 108 alin. (3) privind legea de abilitare a Guvernului de a emite ordonanțe, precum și în art. 115 alin. (4), (5) și (6) referitor la situația de urgență, momentul intrării în vigoare și procedura de dezbateră în Parlament a ordonanțelor de urgență și la limitele domeniului de reglementare al acestora.

24. De asemenea, autorii susțin, în argumentarea criticilor sale, nesocotirea de către Guvern a dispozițiilor legale ale art. 52 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică

legislativă pentru elaborarea actelor normative, ale art. 99 și art. 100 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, ale art. 3 și 6 din Legea nr. 329/2009 privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional, precum și ale art. 68-78 din Legea nr. 53/2003 - Codul muncii.

25. Sunt invocate, de asemenea, dispozițiile art. 6 pct. 1 referitoare la dreptul la muncă din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, precum și dispozițiile art. 1 paragraful 1 referitoare la protecția proprietății din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Analiza admisibilității controlului de constituționalitate a Hotărârii Guvernului nr. 520/2013 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Administrare Fiscală

26. Potrivit prevederilor art. 146 lit. d) teza întâi din Constituție, instanța de contencios constituțional "hotărăște asupra excepțiilor de neconstituționalitate privind legile și ordonanțele, ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial", iar potrivit art. 29 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, instanța de contencios constituțional "decide asupra excepțiilor ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial privind neconstituționalitatea unei legi sau ordonanțe ori a unei dispoziții dintr-o lege sau dintr-o ordonanță [...]". În consecință, hotărârile Guvernului nu pot constitui obiect al controlului de constituționalitate, fiind evident că soluționarea unei atari excepții de neconstituționalitate nu este de competența Curții Constituționale, aceste acte fiind controlate, sub aspectul legalității lato sensu, de instanțele de contencios administrativ.

27. Pentru aceste motive, potrivit dispozițiilor art. 29 alin. (5) din Legea nr. 47/1992, instanța constituțională urmează să respingă excepția de neconstituționalitate având ca obiect Hotărârea Guvernului nr. 520/2013 ca fiind inadmisibilă.

Analiza constituționalității prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013

28. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2013 reglementează următoarele principale măsuri:

- reorganizarea Agenției Naționale de Administrare Fiscală, ca urmare a fuziunii prin absorbție și preluarea activității Autorității Naționale a Vănilor și prin preluarea activității Gărzii Financiare;

- desființarea Gărzii Financiare;

- preluarea personalului Autorității Naționale a Vănilor în cadrul Agenției sau în structurile subordonate în limita numărului de posturi aprobat;

- eliberarea din funcție a personalului Gărzii Financiare cu respectarea procedurilor prevăzute de lege pentru fiecare categorie de personal;

- înființarea Direcției generale antifraudă fiscală, structură fără personalitate juridică, cu atribuții de prevenire și combatere a actelor și faptelor de evaziune fiscală și fraudă fiscală și vamală;

- înființarea direcțiilor generale regionale ale finanțelor publice prin transformarea direcției generale a finanțelor publice a județului în care va fi stabilit sediul direcției generale regionale, prin fuziunea prin absorbție a celorlalte direcții generale județene ale finanțelor publice din aria de competență stabilită potrivit prevederilor unei hotărâri a Guvernului;

- preluarea patrimoniului, arhivei, prevederilor bugetare, execuției bugetare până la data reorganizării și a oricăror altor bunuri ale Autorității Naționale a Vănilor, ale Gărzii Financiare și ale direcțiilor generale ale finanțelor publice județene de către Agenția Națională de Administrare Fiscală și direcțiile generale regionale ale finanțelor publice, după caz;

- autorizarea Agenției să ocupe prin recrutare posturile vacante necesare funcționării structurii antifraudă.

29. Așadar, ordonanța de urgență vizează restructurarea următoarelor instituții publice: Agenția Națională de Administrare Fiscală [organ de specialitate al administrației publice centrale, instituție publică cu personalitate juridică, cu buget propriu, în subordinea Ministerului Finanțelor

Publice, potrivit art. 18 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 86/2003 privind reglementarea unor măsuri în materie financiar-fiscală], Autoritatea Națională a Vămirilor [organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, finanțat de la bugetul de stat, care se organizează și funcționează în subordinea Ministerului Finanțelor Publice, în cadrul Agenției Naționale de Administrare Fiscală, potrivit art. 6 alin. (1) din Legea nr. 86/2006 privind Codul vamal al României], Garda Financiară [instituție publică de control, cu personalitate juridică, în subordinea Agenției Naționale de Administrare Fiscală din cadrul Ministerului Finanțelor Publice, finanțată de la bugetul de stat, potrivit art. 1 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 91/2003 privind organizarea Gărzii Financiare] și direcțiile generale ale finanțelor publice județene [instituție publică cu personalitate juridică, în subordinea Ministerului Finanțelor Publice].

30. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale referitoare la art. 115 alin. (4) din Constituție (spre exemplu, Decizia nr. 255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 511 din 16 iunie 2005), Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ:

- existența unei situații extraordinare;
- reglementarea acesteia să nu poată fi amânată;
- urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței.

31. Situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun și au un caracter obiectiv, în sensul că existența lor nu depinde de voința Guvernului, care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență. Ordonanța de urgență nu constituie o alternativă aflată la discreția Guvernului, prin care acesta și-ar putea încălca obligația sa constituțională de a asigura, în vederea îndeplinirii programului său de guvernare, reglementarea prin lege, de către Parlament, a relațiilor ce constituie obiectul acestei reglementări (a se vedea în acest sens Decizia nr. 83 din 19 mai 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 211 din 8 iunie 1998). De asemenea, în accepțiunea Deciziei nr. 258 din 14 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 341 din 17 aprilie 2006, "inexistența sau neexplicarea urgenței reglementării situațiilor extraordinare, [...] constituie în mod evident o barieră constituțională în calea adoptării de către Guvern a unei ordonanțe de urgență în sensul arătat. A decide altfel înseamnă a goli de conținut dispozițiile art. 115 din Constituție privind delegarea legislativă și a lăsa libertate Guvernului să adopte în regim de urgență acte normative cu putere de lege, oricând și - ținând seama de împrejurarea că prin ordonanță de urgență se poate reglementa și în materii care fac obiectul legilor organice - în orice domeniu".

32. În preambulul ordonanței de urgență contestate, caracterul de urgență a fost justificat prin "importanța existenței unui mecanism unic de control care să înlăture paralelismele și să elimine astfel evaluarea fiscală diferită sau chiar contrară a aceleiași operațiuni economice", riscul "neîndeplinirii obiectivelor asumate de România, legate de rezolvarea problemei arieratelor, reducerea evaziunii fiscale și creșterea veniturilor colectate", precum și prin "angajamentul asumat de România în raport cu Fondul Monetar Internațional". Aceste elemente "constituie premisele unei situații extraordinare care impune adoptarea de măsuri imediate în vederea stabilirii cadrului normativ adecvat și că neadoptarea acestor măsuri ar avea consecințe negative asupra bugetului consolidat, reorganizarea fiind absolut necesară pentru reglementarea în mod unitar și identificarea unor soluții viabile de administrare de care să profite atât contribuabilii, cât și administrația fiscală".

33. În acest context, Curtea reține că scopul măsurii criticate îl reprezintă îmbunătățirea cadrului organizatoric al structurilor din cadrul Ministerului Finanțelor Publice, gestionarea eficientă a resurselor financiare alocate, distribuirea eficientă a personalului între diferitele activități ale administrației fiscale, precum și între unitățile de la nivel teritorial, crearea unui nivel regional în scopul îmbunătățirii planificării și controlului, reducerii costului colectării, al sporirii colectării veniturilor, precum și crearea unei noi structuri antifraudă. Așa fiind, Curtea apreciază că aceste elemente vizează interesul public și constituie situații de urgență și extraordinare, în cauză

fiind o stare de fapt obiectivă, cuantificabilă, independentă de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public, astfel încât nu poate fi reținută critica privind încălcarea art. 115 alin. (4) din Constituție.

34. Prevederile constituționale cuprinse în art. 115 alin. (5) condiționează intrarea în vigoare a ordonanței de urgență de îndeplinirea cumulativă a două cerințe: depunerea sa spre dezbateră în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I. Dispozițiile constituționale sunt transpuse la nivel legal de art. 12 alin. (2) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, potrivit căruia "Ordonanțele de urgență ale Guvernului intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, sub condiția depunerii lor prealabile la Camera competentă să fie sesizată, dacă în cuprinsul lor nu este prevăzută o dată ulterioară".

35. Depunerea ordonanței de urgență spre dezbateră în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată drept condiție necesară intrării în vigoare a actului normativ nu reprezintă altceva decât o obligație ce incumbă emitentului, respectiv Guvernului, în calitate de legiuitor delegat.

36. Delegarea legislativă, consacrată expres de Legea fundamentală, presupune o excepție de la principiul constituțional al separației puterilor în stat și o derogare de la prevederile art. 61 alin. (1) din Constituție, potrivit cărora "Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării". Dispozițiile art. 115 din Constituție atribuie Guvernului, autoritate constitutivă a puterii executive, dreptul de a legifera alături de Parlamentul României. Însă prevederile constituționale stabilesc cadrul și limitele exercitării acestui drept, condiționând legitimitatea și deci constituționalitatea ordonanțelor Guvernului de îndeplinirea unor cerințe exprese, calificate în jurisprudența Curții Constituționale drept criterii de constituționalitate.

37. Mandatul atribuit Guvernului, în temeiul art. 115, trebuie să fie dublat de un mandat legal - legea specială de abilitare, adoptată de Parlament - în cazul ordonanțelor simple, sau izvorăște direct din Constituție - în cazuri extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată - în cazul ordonanțelor de urgență. Regimul constituțional al celor două tipuri de ordonanțe este complet diferit, ele neputând fi încadrate în raportul gen proxim/diferență specifică. Cu toate acestea, din interpretarea logico-sistematică a dispozițiilor art. 115 din Constituție rezultă că, în cadrul delegării legislative, ea însăși o derogare de la principiile constituționale menționate mai sus, regula o constituie delegarea aprobată de titularul originar al puterii legiuitoare - Parlamentul, prin intermediul legii de abilitare a Guvernului de a emite ordonanțe simple, în vreme ce delegarea întemeiată pe dispozițiile art. 115 alin. (4), care are ca efect adoptarea ordonanțelor de urgență, reprezintă o excepție, de care Guvernul nu poate uza decât în situații cu un grad mare de abatere de la normal. Un argument constituțional care justifică o atare interpretare îl constituie prevederile referitoare la aprobarea de către Parlament a actelor Guvernului. Astfel, dacă în cazul ordonanțelor simple, Constituția prevede aprobarea acestora, potrivit procedurii legislative, până la împlinirea termenului de abilitare, numai dacă legea de abilitare o cere expres, întrucât operează prezumția că autoritatea delegată a executat un mandat atribuit de Parlament, în limitele stabilite de acesta, în cazul ordonanțelor de urgență, aprobarea de către Parlament, în procedură de urgență, este obligatorie, tocmai pentru că, în acest din urmă caz, evenimentul legislativ a survenit în afara unei delegări din partea titularului dreptului de a legifera, astfel încât se impune controlul parlamentar asupra actului administrativ cu forță de lege, în temeiul art. 61 alin. (1) din Constituție. De altfel, pentru a garanta statutul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a țării, legiuitorul constituant a condiționat intrarea în vigoare a ordonanței de urgență de declanșarea controlului parlamentar asupra acestui act normativ, prevăzând obligația Guvernului de a-l depune spre dezbateră în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată.

38. Întrucât depunerea ordonanței de urgență la Parlament constituie o condiție a existenței actului normativ, Curtea apreciază necesară determinarea în concret a momentului în

care aceasta se consideră a fi îndeplinită. Astfel, după ce adoptă ordonanța de urgență, Guvernul, în temeiul art. 115 alin. (4) și (5) din Constituție, trimite Camerei Parlamentului competente să fie sesizată proiectul de lege privind aprobarea respectivei ordonanțe.

39. Potrivit dispozițiilor art. 89 alin. (5) și (8), coroborate cu cele ale art. 114 din Regulamentul Senatului, în situația ordonanțelor de urgență ale Guvernului, termenul în care Senatul, ca primă Cameră sesizată, se pronunță asupra proiectelor de lege de aprobare cu care este sesizat [30 de zile, potrivit art. 115 alin. (5) din Constituție] se calculează de la data înregistrării acestora la Biroul permanent.

40. Regulamentul Camerei Deputaților prevede la art. 113 alin. (1) că, în cazul în care Camera Deputaților este prima Cameră sesizată, aceasta se pronunță asupra proiectului de lege sau a propunerii legislative în termen de 45 de zile de la data prezentării la Biroul permanent. Fac excepție ordonanțele de urgență, pentru care termenul este de 30 de zile de la data depunerii acestora la Camera Deputaților.

41. Din analiza prevederilor regulamentelor celor două Camere ale Parlamentului, Curtea reține că momentul depunerii ordonanței de urgență este acela al înregistrării sesizării care are ca obiect proiectul de lege privind aprobarea ordonanței de urgență, înaintat în original, la Biroul permanent al Camerei competente, potrivit art. 75 alin. (1) din Constituție.

42. Pe de altă parte, din economia prevederilor constituționale ale art. 115 alin. (5) Curtea reține că, pentru a intra în vigoare, deci pentru a produce efecte juridice, ordonanța de urgență trebuie să îndeplinească, pe lângă condiția depunerii la Camera competentă să fie sesizată pentru a fi dezbătută în procedură de urgență, și condiția cu caracter general privind existența unui act normativ, și anume publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I. Astfel, depunerea ordonanței de urgență la Camera competentă să fie sesizată și publicarea acesteia sunt două etape succesive în procesul normativ. În ce privește intrarea în vigoare "la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I" [art. 12 alin. (2) din Legea nr. 24/2000] și "după publicarea în Monitorul Oficial al României" [art. 115 alin. (5) din Constituție], ambele expresii au aceeași semnificație și anume că ordonanța de urgență intră în vigoare în ziua în care este publicată (a se vedea în acest sens și Decizia nr. 28 din 5 februarie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 164 din 27 martie 2013).

43. Raportând cele statuate cu valoare de principiu la speța dedusă judecării, Curtea constată că, în temeiul art. 115 alin. (4) din Constituție, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2013 privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative a fost adoptată în ședința de Guvern din data de 26 iunie 2013. Proiectul de lege privind aprobarea ordonanței de urgență a fost transmis Senatului României, în calitate de primă Cameră sesizată, fiind înregistrat la Biroul permanent al Camerei la data de 28 iunie 2013. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2013 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 389 din 29 iunie 2013.

44. Așa fiind, Curtea apreciază că au fost întrunite cele două condiții cumulative necesare intrării în vigoare a ordonanței de urgență, astfel încât nu poate fi reținută critica privind încălcarea art. 115 alin. (5) din Constituție.

45. Analiza constituționalității prevederilor ordonanței de urgență prin raportare la dispozițiile art. 115 alin. (6) din Constituție: "Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică".

46. În ceea ce privește interdicțiile și limitele de reglementare pe calea ordonanțelor de urgență, prin Decizia nr. 1.189 din 6 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 787 din 25 noiembrie 2008, Curtea a reținut că din interpretarea art. 115 alin. (6) din Constituție "se poate deduce că interdicția adoptării de ordonanțe de urgență este totală și necondiționată atunci când menționează că «nu pot fi adoptate în domeniul legilor

constituționale» și că «nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică». În celelalte domenii prevăzute de text - regimul instituțiilor fundamentale ale statului sau drepturile și libertățile prevăzute de Constituție -, ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă «afectează», dacă au consecințe negative, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin". În continuare, Curtea a arătat că "verbul «a afecta» este susceptibil de interpretări diferite, așa cum rezultă din unele dicționare. Din punctul de vedere al Curții, aceasta urmează să rețină numai sensul juridic al noțiunii, sub diferite nuanțe, cum ar fi: «a suprima», «a aduce atingere», «a prejudicia», «a vătăma», «a leza», «a antrena consecințe negative»".

47. În ceea ce privește regimul instituțiilor fundamentale ale statului, în jurisprudența sa, Curtea a stabilit că "sunt instituții fundamentale ale statului acelea reglementate expres de Constituție, în mod detaliat ori măcar sub aspectul existenței lor, în mod explicit sau doar generic (instituțiile cuprinse în titlul III din Constituție, precum și autoritățile publice prevăzute în alte titluri ale Legii fundamentale) " (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 1.257 din 7 octombrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 6 noiembrie 2009, sau Decizia nr. 55 din 5 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 136 din 25 februarie 2014). Așadar, instituțiile fundamentale ale statului au "statut constituțional" (Decizia nr. 104 din 20 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 73 din 6 februarie 2009).

48. Astfel, Curtea a considerat că sunt instituții fundamentale ale statului, spre exemplu, Curtea de Conturi (Decizia nr. 544 din 28 iunie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 568 din 30 iunie 2006, sau Decizia nr. 1.555 din 17 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 916 din 28 decembrie 2009), Președintele României (Decizia nr. 1.133 din 27 noiembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 851 din 12 decembrie 2007), Consiliul Superior al Magistraturii (Decizia nr. 1.133 din 27 noiembrie 2007 sau Decizia nr. 230 din 9 mai 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 347 din 12 iunie 2013), Înalta Curte de Casație și Justiție (Decizia nr. 104 din 20 ianuarie 2009), Consiliul Suprem de Apărare a Țării (Decizia nr. 1.008 din 7 iulie 2009), ministerele și celelalte organe ale administrației publice (Decizia nr. 1.257 din 7 octombrie 2009), Ministerul Public (Decizia nr. 297 din 23 martie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 328 din 18 mai 2010), consiliile locale, primarii și consiliile județene (Decizia nr. 1.105 din 21 septembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 684 din 8 octombrie 2010) sau Curtea Constituțională (Decizia nr. 738 din 19 septembrie 2012).

49. Cât privește înțelesul sintagmei "afectare a regimului instituțiilor fundamentale ale statului", Curtea, prin Decizia nr. 1.257 din 7 octombrie 2009 sau Decizia nr. 230 din 9 mai 2013, a statuat că aceasta vizează "toate componentele care definesc regimul juridic al acestora - structura organizatorică, funcționarea, competențele, resursele materiale și financiare, numărul și statutul personalului, salarizarea, categoria de acte juridice pe care le adoptă etc.". De asemenea, toate aceste componente se subsumează organizării și funcționării instituțiilor fundamentale ale statului (Decizia nr. 1.105 din 21 septembrie 2010).

50. Actul normativ criticat are ca obiect de reglementare reorganizarea unor autorități ale administrației publice centrale și locale, din subordinea Ministerului Finanțelor Publice: Agenția Națională de Administrare Fiscală, Autoritatea Națională a Vămilelor și direcțiile generale ale finanțelor publice județene. Aceste autorități sunt prevăzute la art. 116-117 și art. 120-123 din Constituție, fiind calificate, în jurisprudența Curții Constituționale, instituții fundamentale ale statului (a se vedea în acest sens Decizia nr. 55 din 5 februarie 2014, Decizia nr. 1.257 din 7 octombrie 2009 sau Decizia nr. 1.105 din 21 septembrie 2010). De asemenea, ordonanța de urgență prevede desființarea Gărzii Financiare, instituție publică de control care se afla în subordinea Agenției Naționale de Administrare Fiscală, însă această instituție nu poate fi încadrată în categoria instituțiilor fundamentale, întrucât, potrivit legii, și-a desfășurat activitatea în subordinea unui organ de specialitate al administrației publice centrale, iar nu în subordinea

Guvernului sau a unui minister, așa cum prevăd dispozițiile art. 116-117 din Constituție, și nici nu a constituit o autoritate administrativă autonomă.

51. Curtea apreciază că măsurile prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2013 nu sunt de natură a încălca art. 115 alin. (6) din Constituție, întrucât, pe de o parte, deși vizează structura organizatorică a unor instituții fundamentale ale statului nu afectează nici capacitatea administrativă și nici funcționarea acestora, iar, pe de altă parte, în ceea ce privește Garda Financiară, deși actul normativ prevede desființarea acestei instituții, cu consecința directă a afectării regimului său juridic, aceasta nu reprezintă o instituție fundamentală a statului, care să cadă sub incidența protecției prevederilor art. 115 alin. (6) din Constituție.

52. O altă interdicție prevăzută de dispozițiile art. 115 alin. (6) din Constituție este aceea ca prin ordonanța de urgență să nu fie afectate "drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție". Incidența dispozițiilor constituționale este subsecventă în acest caz stabilirii unor drepturi, libertăți sau îndatoriri fundamentale al căror exercițiu sau existență să fi suferit o restrângere sau o vătămare. Cu alte cuvinte, Curtea trebuie să identifice dreptul sau libertatea afectată și, implicit, să constate nerespectarea dispozițiilor art. 115 alin. (6) din Constituție.

53. În cauza supusă controlului de constituționalitate, drepturile pretins a fi încălcate sunt cele referitoare la egalitatea în drepturi a cetățenilor - art. 16, respectiv cele privind munca și protecția socială a muncii - art. 41.

54. Referitor la încălcarea prevederilor constituționale ale art. 16, Curtea observă că autorii excepției deduc neconstituționalitatea ordonanței de urgență criticate dintr-un pretins tratament discriminatoriu aplicat personalului încadrat în structurile administrației fiscale, determinat de modalitatea diferită în care legiuitorul reglementează încadrarea în noile structuri: prima categorie, cea a personalului Autorității Naționale a Vămile, al direcțiilor generale ale finanțelor publice, precum și a personalului direcțiilor regionale pentru accize și operațiuni vamale, direcțiilor județene și a municipiului București pentru accize și operațiuni vamale, a fost preluată de noile structuri create în cadrul A.N.A.F., în vreme ce a doua categorie, cea a personalului Gărzii Financiare, a fost eliberată din funcție, încadrarea în structura nou-înființată realizându-se prin concurs sau examen.

55. În ceea ce privește principiul egalității, Curtea constată că, în mod constant, în jurisprudența sa a statuat că situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional. Această soluție este în concordanță și cu jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului, conform căreia orice diferență de tratament, făcută de stat între indivizi aflați în situații analoage, trebuie să își găsească o justificare obiectivă și rezonabilă.

56. Astfel, Curtea apreciază că analiza situației ce face obiectul prezentelor dosare pornește de la ipoteza că ambele categorii de personal între care se realizează comparația de către autorii excepției sunt persoane care dețin calitatea de funcționari publici, ceea ce ar determina calificarea situației acestora ca fiind identică. Curtea constată însă că diferența rezidă în aceea că în cazul primei categorii vechile structuri își continuă activitatea, întrucât se reorganizează ca urmare a fuziunii prin absorbție, pe când în cazul celei de-a doua categorii, în care se găsesc și autorii excepției, vechea structură - Garda Financiară - și-a încetat activitatea, legea prevăzând desființarea sa.

57. Curtea observă că analiza realizată din această perspectivă duce la concluzia că cele două categorii de persoane se află în situații juridice diferite, astfel încât tratamentul juridic diferit este pe deplin justificat. Prin urmare, în cauză nu poate fi reținută încălcarea principiului egalității în fața legii, prevăzut de art. 16 din Constituție.

58. Cu privire la critica potrivit căreia dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013 sunt neconstituționale, întrucât măsura eliberării din funcție a personalului Gărzii Financiare, adoptată prin ordonanță de urgență, este de natură a afecta statutul funcției publice cu statut special pe care acesta o deținea potrivit dispozițiilor art. 9 din Ordonanța de urgență a

Guvernului nr. 91/2003 privind organizarea și funcționarea Gărzii Financiare, cu consecința încălcării dreptului fundamental la muncă prevăzut art. 41 din Constituție, Curtea reține că și aceasta este neîntemeiată. Astfel, potrivit art. 41 din Constituție, dreptul la muncă nu poate fi îngrădit, iar alegerea profesiei, a meseriei sau a ocupației, precum și a locului de muncă este liberă. Prin adoptarea măsurii legislative a desființării Gărzii Financiare, cu consecința eliberării din funcție a personalului aferent, nu se îngrădește alegerea profesiei sau a locului de muncă, deoarece activitatea personalului noilor structuri create în cadrul A.N.A.F. trebuie să se circumscrie regulilor pe care legiuitorul le-a edictat în vederea creării cadrului legal de funcționare a acestora. Or, ordonanța de urgență prevede că, în urma preluării activității Gărzii Financiare de către A.N.A.F., se înființează două noi structuri, Direcția generală antifraudă fiscală și, în cadrul acesteia, Direcția de combatere a fraudelor, cu consecința organizării unor concursuri sau examene în scopul numirii personalului care să desfășoare activitățile care cad în competența noilor structuri. Așa fiind, nimic nu îi împiedică pe foștii angajați ai Gărzii Financiare să opteze pentru înscrierea la procedurile de concurs sau de examen pentru încadrarea în structurile nou-înființate, legea garantând, în condiții de egalitate, accesul la exercitarea unei profesii, recte la cea de funcționar public - inspector antifraudă.

59. Pentru argumentele expuse în prealabil, Curtea constată netemeinicia criticilor formulate cu privire la încălcarea dispozițiilor art. 16, art. 41, respectiv art. 115 alin. (6) din Constituție.

60. În ceea ce privește excepția de neconstituționalitate întemeiată pe dispozițiile art. 44 care consacră dreptul de proprietate privată și art. 47 alin. (1) referitor la nivelul de trai, pe lângă faptul că autorii acesteia se rezumă la a invoca textele din Constituție, fără a arăta, în mod concret, în ce constă contrarietatea dintre ordonanța de urgență și aceste prevederi constituționale, excepția fiind din această perspectivă nemotivată, Curtea constată că dispozițiile art. 44 și art. 47 din Constituție nici nu au incidență în cauză, vizând drepturi care nu sunt susceptibile a fi încălcate prin actul normativ criticat.

61. Referitor la pretinsa neconstituționalitate a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013 prin raportare la dispozițiile constituționale cuprinse în art. 61 alin. (1), potrivit căruia Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării, art. 108 alin. (3) privind legea de abilitare a Guvernului de a emite ordonanțe, Curtea reține că, în cauza dedusă controlului de constituționalitate, actul normativ adoptat de Guvern reprezintă o ordonanță de urgență al cărei temei constituțional îl constituie prevederile art. 115 alin. (4). Or, așa cum s-a arătat supra (a se vedea paragraful 38), pe de o parte, regimul constituțional al celor două tipuri de ordonanțe, simple și de urgență, este complet diferit, iar, pe de altă parte, în cazul ordonanțelor de urgență, aprobarea de către Parlament este obligatorie, în virtutea atribuției de control asupra actului administrativ cu forță de lege, exercitată tocmai în temeiul art. 61 alin. (1) din Constituție. Prin urmare, Curtea constată că nu există nicio încălcare a prevederilor constituționale invocate, criticile cu un atare obiect urmând a fi respinse ca neîntemeiate.

62. În fine, ținând seama de argumentele prezentate, Curtea nu poate reține nici criticile formulate cu privire la încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (5) și ale art. 11 din Constituția României și nici a celor ale art. 6 pct. 1 referitoare la dreptul la muncă din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, precum și dispozițiile art. 1 paragraful 1 referitoare la protecția proprietății din Primul protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

63. Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul art. 146 lit. d) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 1-3, al art. 11 alin. (1) lit. A.d) și al art. 29 din Legea nr. 47/1992,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

D E C I D E:

I. Cu unanimitate de voturi, respinge, ca inadmisibilă, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Hotărârii Guvernului nr. 520/2013 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Administrare Fiscală, excepție ridicată de Ana Maria Văceanu Anton Pop, Felicia Avram, Marius Băltărețu, Anca Cristina Toderăș și Ciprian Nicolae, respectiv de Manea Mihai Petru Batali, în dosarele nr. 9.962/108/2013, nr. 9.958/108/2013, nr. 73/108/2014, nr. 9.957/108/2013, nr. 9.959/108/2013 și nr. 10.043/108/2013 ale Tribunalului Arad - Secția de contencios administrativ și fiscal.

II. Cu majoritate de voturi, respinge, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate ridicată de aceeași autori în aceleași dosare ale aceleiași instanțe, precum și de Manea Mihai Petru Batali în Dosarul nr. 5.611/107/2013 al Tribunalului Alba - Secția de contencios administrativ, fiscal și de insolvență, și constată că dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013 privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Tribunalului Arad - Secția de contencios administrativ și fiscal și Tribunalului Alba - Secția de contencios administrativ, fiscal și de insolvență și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 25 iunie 2014.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE
AUGUSTIN ZEGREAN Magistrat-asistent-șef,
Mihaela Senia Costinescu

OPINIE SEPARATĂ 1

la Decizia Curții Constituționale nr. 366 din 25 iunie 2014

În dezacord cu opinia majoritară, considerăm că excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013 privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative trebuia admisă și constatată neconstituționalitatea ordonanței de urgență a Guvernului criticate, pentru considerentele expuse în continuare, care se adaugă celor deja menționate la punctele I, III și IV din cealaltă opinie separată formulată în cauză.

I. Aspecte de ordin general cu privire la regimul ordonanțelor de urgență și excesul de legiferare pe această cale

Instituția delegării legislative, reglementată de prevederile art. 115 din Constituție, constituie, în esență, un transfer al unor atribuții legislative la autoritățile puterii executive printr-un act de voință al Parlamentului ori pe cale constituțională, în situații extraordinare. Atât ca origine, cât și ca actuală consacrare constituțională, delegarea legislativă se individualizează prin statutul său de excepție în materia legiferării, plenitudinea competenței sub acest aspect revenind Parlamentului, în calitate de organ reprezentativ suprem și unică autoritate legiuitoare a țării [art. 61 alin. (1) din Constituție], iar nu Guvernului, al cărui rol este ca, "potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament", să asigure "realizarea politicii interne și externe a țării" și să exercite "conducerea generală a administrației publice" [art. 102 alin. (1) din Constituție].

Curtea Constituțională a reținut în acest sens în jurisprudența sa că "posibilitatea Guvernului ca, în cazuri excepționale, să poată adopta ordonanțe de urgență, în mod limitat, chiar în domeniul rezervat legii organice, nu poate echivala cu un drept discreționar al Guvernului și, cu atât mai mult, această abilitare constituțională nu poate justifica abuzul în emiterea ordonanțelor de urgență. Posibilitatea executivului de a governa prin ordonanțe de urgență trebuie să fie, în fiecare caz, justificată de existența unor situații excepționale, care impun adoptarea unor reglementări urgente. (Decizia nr. 15 din 25 ianuarie 2000, publicată în Monitorul Oficial al

României, Partea I, nr. 267 din 14 iunie 2000). Tot astfel, prin Decizia nr. 544 din 28 iunie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 568 din 30 iunie 2006, Curtea a reținut că "reglementarea pe calea ordonanțelor și a ordonanțelor de urgență constituie, așa cum se prevede expres în art. 115 din Constituție, o atribuție exercitată de Guvern în temeiul delegării legislative, iar depășirea limitelor acestei delegări, stabilite prin însuși textul Constituției, reprezintă o imixtiune nepermisă în competența legislativă a Parlamentului, altfel spus, o violare a principiului separației și echilibrului puterilor în stat".

Referindu-ne în context doar la regimul ordonanțelor de urgență, constatăm că textul constituțional de referință stabilește limite foarte clare în privința legiferării pe această cale. Astfel, ordonanțele de urgență: se adoptă în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, Guvernul având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora [art. 115 alin. (4) din Constituție]; nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică [art. 115 alin. (6) din Constituție].

În pofida cadrului extrem de strict al reglementării constituționale, o simplă examinare a raportului dintre numărul ordonanțelor și ordonanțelor de urgență ale Guvernului și numărul legilor adoptate în ultimii ani relevă excesul de legiferare în temeiul delegării legislative, procedeu prin care sunt eludate coordonatele constituționale consacrate în privința statutului de excepție al delegării legislative, aspect semnalat și în Avizul adoptat de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept la cea de-a 93-a Sesiune Plenară (Veneția, 14-15 decembrie 2012), în care se constată că "folosirea atât de frecventă a ordonanțelor de urgență este un motiv de îngrijorare", precum și faptul că "utilizarea aproape constant a ordonanțelor de urgență ale Guvernului nu reprezintă cea mai adecvata metodă" pentru adoptarea fără întârziere a unor reglementări.

Folosirea excesivă a instrumentului ordonanțelor de urgență, prin care, în anumite perioade, Guvernul a substituit aproape activitatea de legiferare a Parlamentului, s-a manifestat și în ceea ce privește modificarea reglementărilor în materia statutului și carierei funcționarilor publici. Nu este vorba în principal de numărul mare de astfel de acte adoptate, ci de faptul că unele dintre acestea au fost adoptate cu o motivare formală a urgenței, respectiv a situației extraordinare, și au afectat, contrar dispozițiilor prohibitive constituționale, drepturi și instituții fundamentale ale statului. Această situație se constată, în opinia noastră, și cu privire la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2013, criticată în prezenta cauză.

II. Neconstituționalitatea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013 privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, în raport cu prevederile art. 115 alin. (4) din Constituție, potrivit căruia "Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora."

1. Condițiile reglementării pe calea ordonanțelor de urgență, prevăzute de art. 115 alin. (4) din Constituție

Potrivit dispozițiilor art. 115 alin. (4) din Constituție, Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în următoarele condiții, care trebuie întrunite în mod cumulativ: existența unei situații extraordinare; reglementarea acesteia să nu poată fi amânată; urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței. Prin folosirea sintagmei "situație extraordinară" legiuitorul constituant a încercat "restrângerea domeniului în care Guvernul se poate substitui Parlamentului, adoptând norme primare în considerarea unor rațiuni pe care el însuși este suveran să le determine". Situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun, aspect întărit și prin adăugarea sintagmei "a căror reglementare nu poate fi amânată", consacrandu-se astfel, în terminis, imperativul urgenței reglementării. Curtea a mai statuat că invocarea unui element de oportunitate nu satisface exigențele art. 115 alin. (4) din Constituție, întrucât acesta este, prin definiție, de natură subiectivă, și nu are, în mod necesar și univoc, caracter obiectiv, ci poate da

expresie și unor factori subiectivi, de oportunitate. Urgența, consecutivă existenței unei situații extraordinare, nu poate fi acreditată sau motivată de utilitatea reglementării (Decizia nr. 255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 511 din 16 iunie 2005).

Curtea a mai stabilit că "inexistența sau neexplicarea urgenței reglementării situațiilor extraordinare, [...] constituie în mod evident o barieră constituțională în calea adoptării de către Guvern a unei ordonanțe de urgență în sensul arătat. A decide altfel înseamnă a goli de conținut dispozițiile art. 115 din Constituție privind delegarea legislativă și a lăsa libertate Guvernului să adopte în regim de urgență acte normative cu putere de lege, oricând și - ținând seama de împrejurarea că prin ordonanță de urgență se poate reglementa și în materii care fac obiectul legilor organice - în orice domeniu." (Decizia nr. 258 din 14 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 341 din 17 aprilie 2006) De asemenea, "urgența reglementării nu echivalează cu existența situației extraordinare, reglementarea operativă putându-se realiza și pe calea procedurii obișnuite de legiferare". (Decizia nr. 421 din 9 mai 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 367 din 30 mai 2007).

2. Adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013 în lipsa urgenței și a situației extraordinare

Examinând, în raport cu dispozițiile art. 115 alin. (4) din Constituție, astfel cum a fost interpretat în jurisprudența Curții Constituționale, actul normativ criticat în prezenta cauză, se constată că în cuprinsul său sunt evidențiate elemente de utilitate, oportunitate ("având în vedere necesitatea consolidării cadrului legal", "având în vedere angajamentul asumat de România", "pentru a facilita implementarea proiectului de modernizare a administrării fiscale"), iar nu existența unei situații extraordinare a cărei reglementare nu poate fi amânată.

Nici "eventuala urgență" nu este demonstrată în cauză, demersul legiuitorului delegat relevând mai mult o practică a reorganizărilor instituționale în domeniu prin intermediul ordonanțelor de urgență. Astfel, de exemplu, Garda Financiară, instituție care a funcționat și în perioada interbelică (anii 1918-1927 și, respectiv, 1932-1948), fiind desființată în perioada comunistă, a fost reînființată prin Legea nr. 30/1991 privind organizarea și funcționarea controlului financiar și a Gărzii Financiare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 64 din 27 martie 1991. După această dată, instituția a cunoscut mai multe reorganizări și restructurări prin ordonanțe de urgență ale Guvernului, dezvoltate în acte subsecvente - hotărâri de Guvern și ordine de ministru.

Astfel, în luna octombrie 2003, Garda Financiară a fost organizată ca instituție publică de control cu personalitate juridică, în subordinea Autorității Naționale de Control, finanțată de la bugetul de stat (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 91/2003 privind organizarea Gărzii Financiare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 712 din 13 octombrie 2003). Ulterior, Garda Financiară a fost organizată ca instituție publică de control, cu personalitate juridică, în subordinea Ministerului Finanțelor Publice, finanțată de la bugetul de stat (Ordonanța Guvernului nr. 8/2005 privind stabilirea unor măsuri de preluare a Gărzii Financiare și a Autorității Naționale a Vămirilor în subordinea Ministerului Finanțelor Publice, precum și a unor măsuri de reorganizare a Agenției Naționale de Administrare Fiscală, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 101 din 31 ianuarie 2005.) Ulterior, Garda Financiară a fost organizată ca instituție publică de control, cu personalitate juridică, în subordinea Agenției Naționale de Administrare Fiscală din cadrul Ministerului Finanțelor Publice (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 46/2009 privind îmbunătățirea procedurilor fiscale și diminuarea evaziunii fiscale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 347 din 25 mai 2009). La aceste acte normative și modificările pe care le-au produs cu privire la organizarea instituției și personalul acestuia, s-au adăugat o serie de alte prevederi legale cu incidență în domeniu, adoptate tot prin aceeași modalitate de legiferare. Astfel sunt Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 37/2009 privind unele măsuri de îmbunătățire a activității administrației publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 264 din 22 aprilie 2009, și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 105/2009 privind unele măsuri în domeniul funcției publice, precum și pentru

întărirea capacității manageriale la nivelul serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale și ale altor servicii publice, precum și pentru reglementarea unor măsuri privind cabinetul demnitarului din administrația publică centrală și locală, cancelaria prefectului și cabinetul alesului local, cu privire la care au fost pronunțate decizii de constatare a neconstituționalității (Decizia Curții Constituționale nr. 1.257 din 7 octombrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 6 noiembrie 2009, Decizia nr. 1.629 din 3 decembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 28 din 14 ianuarie 2010).

Sucesiunea actelor normative menționate și natura lor juridică evidențiază o practică a modificărilor și reorganizărilor instituționale constând în trecerea Gărzii Financiare în subordinea uneia sau altei autorități publice nou-create sau existente, cu consecințe evidente asupra instituției în sine și a personalului acesteia, culminând cu desființarea sa, realizată tot prin ordonanță de urgență a Guvernului.

Nu poate fi reținută ca justificând "urgență" necesitatea "îmbunătățirii" activității Ministerului Finanțelor Publice - Agenția Națională de Administrare Fiscală și a structurilor sale, astfel cum se reține în preambulul ordonanței de urgență. Dimpotrivă, multitudinea ordonanțelor de urgență adoptate în materie a fost de natură să determine o destabilizare a acestor structuri, fragilizând, în timp, instituția Gărzii Financiare, prin diminuarea capacității organizatorice și funcționale a acesteia. Nu Guvernul ar fi trebuit să legifereze în această materie, ci Parlamentul, care printr-o lege clară, precisă, univocă, să fi stabilit organizarea, funcționarea, competența Gărzii Financiare. Modificările la care această instituție a fost supusă sub pretextul unei permanente așa-zise "urgențe" au fost de natură a-i bulversa activitatea, care a căpătat astfel un caracter discontinuu, necesitatea adaptării la un cadru legislativ caracterizat prin modificări frecvente creând dificultăți sub aspectul îndeplinirii atribuțiilor sale.

În concluzie, elementele evidențiate în preambulul ordonanței de urgență, privite și din perspectiva evoluției instituționale analizate, pot fi subsumate conceptului de oportunitate, și în niciun caz vreunei urgențe sau situații extraordinare. Nu există nicio motivație ori justificare obiectivă care să fi împiedicat Guvernul să inițieze un proiect de lege în scopurile arătate în preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013. Nefiind întrunite condițiile imperative ale existenței urgenței și situației extraordinare, apreciem că actul normativ criticat încalcă prevederile art. 115 alin. (4) din Constituție.

III. Neconstituționalitatea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013, în raport cu prevederile art. 115 alin. (6) din Constituție, potrivit cărora "ordonanțele de urgență [...] nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute în Constituție [...]"

1. Afectarea regimului instituțiilor fundamentale ale statului

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, "sunt instituții fundamentale ale statului acelea reglementate expres de Constituție, în mod detaliat ori măcar sub aspectul existenței lor, în mod explicit sau doar generic (instituțiile cuprinse în titlul III din Constituție, precum și autoritățile publice prevăzute în alte titluri ale Legii fundamentale)" (Decizia nr. 1.257 din 7 octombrie 2009). Instituțiile fundamentale ale statului au așadar "statut constituțional" (Decizia nr. 104 din 20 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 73 din 6 februarie 2009). Astfel, Curtea a considerat că sunt instituții fundamentale ale statului, spre exemplu, Curtea de Conturi (Decizia nr. 544 din 28 iunie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 568 din 30 iunie 2006, sau Decizia nr. 1.555 din 17 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 916 din 28 decembrie 2009), Președintele României (Decizia nr. 1.133 din 27 noiembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 851 din 12 decembrie 2007), Consiliul Superior al Magistraturii (Decizia nr. 1.133 din 27 noiembrie 2007 sau Decizia nr. 230 din 9 mai 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 347 din 12 iunie 2013), Înalta Curte de Casație și Justiție (Decizia nr. 104 din 20 ianuarie 2009), Consiliul Suprem de Apărare a Țării (Decizia nr. 1.008 din 7 iulie 2009), ministerele și celelalte organe ale administrației

publice (Decizia nr. 1.257 din 7 octombrie 2009), Ministerul Public (Decizia nr. 297 din 23 martie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 328 din 18 mai 2010), consiliile locale, primarii și consiliile județene (Decizia nr. 1.105 din 21 septembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 684 din 8 octombrie 2010) sau Curtea Constituțională (Decizia nr. 738 din 19 septembrie 2012).

Față de considerentele reținute la pct. II, rezultă că restructurările și reorganizările frecvente, realizate prin ordonanțe de urgență, cu consecința înființării/desființării/reînființării de posturi și a modificării de competențe și atribuții este de natură să determine o evidentă instabilitate instituțională într-un domeniu instituțional, cel financiar-fiscal, care ar trebui să se caracterizeze prin stabilitate. În acest mod, este afectată buna funcționare a Ministerului Finanțelor Publice și a structurilor subordonate, nevoite să se adapteze continuu unei legislații lipsită de previzibilitate. Având în vedere că Ministerul Finanțelor Publice și structurile subordonate, între care și Garda Financiară, se subsumează conceptului de "instituție fundamentală a statului", astfel cum acesta a fost circumstanțiat în jurisprudența Curții Constituționale mai sus menționată, considerăm că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2013, care se înscrie pe aceeași linie de reglementare, culminând cu desființarea unei instituții din cadrul celor enumerate mai sus, afectează regimul unor instituții fundamentale ale statului, încălcând astfel prevederile imperative ale art. 115 alin. (6) din Constituție.

2. Afectarea dreptului la muncă și a principiului egalității în drepturi

Ordonanța de urgență criticată în prezenta cauză stabilește în art. 1 că Agenția Națională de Administrare Fiscală se reorganizează ca urmare a fuziunii prin absorbție și preluarea activității Autorității Naționale a Vămilelor și prin preluarea activității Gărzii Financiare, instituție publică care se desființează. De asemenea, se înființează în subordinea Agenției direcțiile generale regionale ale finanțelor publice, instituții publice cu personalitate juridică (art. 10). Direcțiile generale regionale ale finanțelor publice se înființează prin transformarea direcției generale a finanțelor publice a județului în care va fi stabilit sediul direcției generale regionale, prin fuziunea prin absorbție a celorlalte direcții generale județene ale finanțelor publice din aria de competență stabilită potrivit alin. (3) al art. 10.

Cu privire la instituțiile supuse reorganizării, se constată o distincție sub aspectul reglementării regimului juridic al personalului acestora. Astfel, dacă în cazul Autorității Naționale a Vămilelor, ordonanța de urgență a Guvernului prevede preluarea personalului în cadrul ANAF sau în structurile subordonate (art. 2) și, în mod similar, în cazul direcțiilor generale județene ale finanțelor publice care se reorganizează prin fuziune prin absorbție [art. 10 alin. (8)], în cazul Gărzii Financiare, care se desființează, personalul instituției este eliberat din funcție cu respectarea procedurilor prevăzute de lege pentru fiecare categorie de personal [art. 19 alin. (3)]. În același timp însă se organizează în cadrul ANAF Direcția generală antifraudă fiscală "cu atribuții de prevenire și combatere a actelor și faptelor de evaziune fiscală și fraudă fiscală și vamală" (art. 3) și competențe în parte ale instituției desființate, numirea personalului în cadrul acesteia făcându-se "pe bază de concurs sau examen" [art. 4 alin. (5)].

În acest fel, fără nicio justificare obiectivă sau rezonabilă, o parte din personalul instituțiilor supuse reorganizării/restructurării, și anume cel al Gărzii Financiare, este eliberat din funcție, ceea ce creează o discriminare între acesta și personalul direcțiilor generale ale finanțelor publice județene, respectiv al Autorității Naționale a Vămilelor, care este încadrat în cadrul ANAF sau în structurile subordonate. Faptul că Garda Financiară este desființată nu poate constitui o justificare obiectivă și rezonabilă a discriminării astfel instituite, câtă vreme activitatea sa este preluată de structura existentă - Agenția Națională de Administrare Fiscală, ca și în cazul celorlalte instituții menționate în ordonanța de urgență. Mai mult, prin același act normativ, în cadrul ANAF se mai înființează o nouă direcție, cu competențe în parte asemănătoare cu cele ale Gărzii Financiare, și pentru care se organizează concurs în vederea ocupării posturilor vacante.

Prin acest tratament discriminatoriu se creează aparența potrivit căreia mecanismul "reorganizării", în ansamblul său, realizat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2013,

reprezintă, în realitate, o modalitate de eliberare din funcție a unor persoane și de angajare a altora în locul acestora, de natură a afecta dreptul la muncă al persoanelor căruii acesta li se aplică. Noțiunea de "a afecta" drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, cuprinsă în textul art. 115 alin. (6) din Constituție, se referă la "a suprima", "a aduce atingere", "a prejudicia", "a vătăma", "a leza", "a antrena consecințe negative". Față de dispozițiile Ordonanței de urgență nr. 74/2013, personalul Gărzii Financiare a fost eliberat din funcție, pierzând astfel locul de muncă, ceea ce este de natură a produce o "afectare" în sens de suprimare a dreptului la muncă, încălcându-se astfel prevederile exprese ale art. 115 alin. (6) din Constituție.

Afectarea dreptului la muncă este cu atât mai evidentă cu cât, potrivit art. 94 alin. (3) din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 279 din 21 aprilie 2003, "Funcționarii publici care, în exercitarea funcției publice, au desfășurat activități de monitorizare și control cu privire la societăți comerciale sau alte unități cu scop lucrativ de natura celor prevăzute la alin. 2 lit. c) nu pot să-și desfășoare activitatea și nu pot acorda consultanță de specialitate la aceste societăți timp de 3 ani după ieșirea din corpul funcționarilor publici."

Alin. (2) lit. c) al aceluiași articol prevede:

"

(2) Funcționarii publici nu pot deține alte funcții și nu pot desfășura alte activități, remunerate sau neremunerate, după cum urmează:

[...]

c) în cadrul regiilor autonome, societăților comerciale ori în alte unități cu scop lucrativ din sectorul public." Față de textele legale citate și având în vedere natura activității Gărzii Financiare, personalul eliberat din funcție se află, practic, în imposibilitatea de a-și găsi, timp de trei ani de la ieșirea din corpul funcționarilor publici, un loc de muncă adecvat pregătirii și calificării profesionale.

Nici măcar trecerea în corpul de rezervă al funcționarilor publici pentru o perioadă de 2 ani, în condițiile Legii nr. 188/1999, nu oferă nicio garanție a redistribuirii pe un post în care să fie valorificată și dezvoltată pregătirea profesională dobândită, ci numai o posibilitate în acest sens, care depinde de o serie de variabile aleatorii (existența unui post corespunzător acestei pregătiri, diverse situații conjuncturale cum ar fi măsuri de blocare a posturilor în cadrul unor măsuri de austeritate bugetară etc.).

Această situație, coroborată cu cea creată de succesiunea în timp a numeroaselor reorganizări operate tot prin ordonanțe de urgență, creează imaginea unei profunde instabilități în ceea ce privește statutul funcționarilor publici din cadrul structurilor subordonate Ministerului Finanțelor Publice, determinând ca garanțiile de ordin constituțional și legal ale funcției publice să devină simbolice, și nu efective. Deși întreaga reglementare a Statutului funcționarilor publici, astfel cum este prevăzută de Legea nr. 188/1999, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 365 din 29 mai 2007, are ca scop "asigurarea, în conformitate cu dispozițiile legale, a unui serviciu public stabil, profesionist, transparent, eficient și imparțial, în interesul cetățenilor, precum și al autorităților și instituțiilor publice din administrația centrală și locală" [art. 1 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, republicată], actuala modificare legislativă, privită și în contextul celor care i-au precedat, realizate tot prin ordonanțe de urgență, este de natură a afecta statutul funcționarului public astfel cum acesta este dezvoltat de Legea nr. 188/1999, în continuarea normelor constituționale de referință, care trimit distinct la acest statut prin dispozițiile art. 73 alin. (3) lit. j).

Curtea a constatat și în precedent, cu referire la domeniul administrației publice, "existența unei vădite instabilități legislative" (Decizia nr. 414 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010) reținând, prin decizia menționată, că legiuitorul nu a motivat în niciun fel necesitatea desființării unei categorii de funcții publice și

înființării unor noi posturi de conducere la nivelul serviciilor publice deconcentrate, introducând astfel o reglementare diferită, fără a exista o motivare temeinică, obiectivă și rațională.

Similar, în prezenta cauză, nu s-a motivat în niciun mod regimul juridic diferit stabilit în ceea ce privește personalul instituțiilor supuse reorganizării, o parte urmând a fi preluat, iar o altă parte fiind eliberat din funcție (pe motivul aparent al desființării instituției în cauză), aceasta în condițiile înființării concomitente a unei direcții noi în cadrul ANAF, cu posturile corespunzătoare, pentru care angajarea se face prin concurs. Sub acest aspect, referindu-se la competența legiuitorului de a desființa și înființa prin același act normativ o anumită funcție fără o motivare rezonabilă, Curtea a statuat, prin Decizia nr. 414/2010, că "pentru a desființa și a înființa un post trebuie să existe un temei serios și temeinic. Inițiatorul legii are obligația de a motiva acest lucru în expunerea de motive a legii."

Alături de evidenta afectare a dreptului la muncă al personalului Gărzii Financiare, care pare a conduce, în temeiul dispozițiilor art. 115 alin. (6) raportate la art. 16 și art. 41 din Constituție, la o circumscriere a neconstituționalității Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013 numai la textele care prevăd eliberarea din funcție a acestei categorii de personal, considerăm că actul normativ criticat este neconstituțional în ansamblul său întrucât afectează, pentru argumentele arătate, statutul funcționarului public din cadrul structurilor administrative subordonate Ministerului Finanțelor Publice. Este de subliniat, din această perspectivă, faptul că organizarea, prin dispozițiile aceleiași ordonanțe de urgență, a direcțiilor generale regionale ale finanțelor publice și preluarea în cadrul acestora a personalului direcțiilor generale județene ale finanțelor publice (art. 10) determină, în realitate, importante modificări pentru respectivul personal, o parte a acestuia nemaivăd locul de muncă în localitatea de domiciliu, ci într-un alt județ, ceea ce înseamnă costuri suplimentare de deplasare, eventual chiar cazare.

În mod evident, stabilitatea funcției publice nu înseamnă un imobilism legislativ în acest domeniu, după cum nici stabilitatea instituțională nu înseamnă un asemenea imobilism. Nimic nu împiedică legiuitorul să desființeze/restructureze anumite instituții și să elibereze din funcție personalul acestora, însă aceasta trebuie să se realizeze în conformitate cu normele constituționale, prin lege, în sensul său de act normativ adoptat de legiuitorul primar - Parlamentul, iar nu prin ordonanță de urgență, un act de esență cu caracter de excepție și care este supus limitărilor prevăzute de art. 115 alin. (4) și (6) din Constituție. Este o concluzie care se desprinde și este subliniată și în jurisprudența recentă a Curții Constituționale, respectiv Decizia nr. 55 din 5 februarie 2014, referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2013 pentru stabilirea unor măsuri privind asigurarea funcționalității administrației publice locale, a numărului de posturi și reducerea cheltuielilor la instituțiile și autoritățile publice din subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea Guvernului sau a ministerelor.

IV. Concluzie

Pentru motivele arătate, considerăm că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2013 este neconstituțională în ansamblul său, în raport cu prevederile art. 115 alin. (4) și (6) din Constituție și că excepția de neconstituționalitate formulată în cauză cu privire la aceasta trebuia admisă.

Judecător,
prof. univ. dr. Mona Maria Pivniceru

OPINIE SEPARATĂ 2

la Decizia Curții Constituționale nr. 366 din 25 iunie 2014

În dezacord cu opinia majoritară, considerăm că excepția de neconstituționalitate având ca obiect dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013 privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și

pentru modificarea și completarea unor acte normative, trebuia admisă și constatată neconstituționalitatea dispozițiilor criticate, pentru următoarele motive:

I. Analiza constituționalității ordonanței de urgență prin raportare la dispozițiile art. 115 alin. (4) din Constituție

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale referitoare la art. 115 alin. (4) din Constituție (spre exemplu, Decizia nr. 255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 511 din 16 iunie 2005), Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ: existența unei situații extraordinare, reglementarea acesteia să nu poată fi amânată, iar urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței.

Din analiza preambulului ordonanței de urgență se evidențiază doar rațiunea și utilitatea reglementării, nu însă și existența unei situații extraordinare, a cărei reglementare nu poate fi amânată, iar invocarea elementului de oportunitate a existenței unui mecanism unic de control, căruia îi conferă o eficiență contributivă determinată a urgenței, impune concluzia necesară și univocă că aceasta nu are caracter obiectiv, ci poate fi determinată și de factori subiectivi, ceea ce imprimă situației extraordinare un caracter arbitrar, de natură să creeze dificultăți insurmontabile în legitimarea delegării legislative (a se vedea în acest sens Decizia nr. 255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 511 din 16 iunie 2005). Având în vedere că situația invocată are caracter de durată, fiind cu mult anterioară adoptării reglementării în cauză și a cărei rezolvare urmează să aibă loc numai după trecerea unei perioade de timp neprecizate, dar suficient de mare, dat fiind că schimbările preconizate implică parcurgerea unui proces de restructurare radicală a organismelor cu competențe în administrarea veniturilor bugetare, astfel că situația extraordinară nu ar putea înceta decât prin realizarea scopurilor prevăzute de actul normativ, apreciem că adoptarea reglementării în cauză pe calea unei ordonanțe de urgență nu respectă exigențele constituționale impuse de art. 115 alin. (4).

Mai mult, nici din analiza notei de fundamentare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013 sau a expunerii de motive a legii de aprobare a acesteia nu reiese, într-o manieră cuantificabilă, elementele de fapt/obiective ale situației extraordinare, situația indicată fiind una ce vizează exclusiv oportunitatea reglementării, și anume modernizarea activității A.N.A.F., și care reprezintă opțiunea Guvernului de adoptare a unor măsuri în domeniul financiar-fiscal. De asemenea, se remarcă faptul că nu se specifică motivul pentru care reglementarea nu poate fi amânată, respectiv care este interesul public lezată ca urmare a neadoptării ordonanței de urgență, argumente precum "crearea nivelului regional", "crearea structurii antifraudă", "asigurarea autonomiei Direcției Generale a Vămirilor" sau "implementarea unei noi strategii de resurse umane și simplificarea procesului decizional" nu pot decât să ducă la concluzia că aceste măsuri ar fi necesare și oportune, și nu că, în lipsa acestora, ar fi iminentă afectarea gravă a interesului public.

Așadar, situația avută în vedere de Guvern nu este una extraordinară, astfel încât nu se poate susține nici existența unei urgențe în adoptarea reglementării criticate. Sub acest aspect, nimic nu împiedică Guvernul să inițieze un proiect de lege care să urmeze procedura de adoptare prevăzută la art. 75-76 din Constituție.

Pentru argumentele expuse mai sus, apreciem că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2013 a fost emisă cu încălcarea prevederilor art. 115 alin. (4) din Constituție.

II. Analiza constituționalității ordonanței de urgență prin raportare la dispozițiile art. 115 alin. (5) din Constituție

1. Procesul legislativ al adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013 și al dezbaterii legii de aprobare a acesteia

- în temeiul art. 115 alin. (4) din Constituție, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2013 privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative a fost adoptată în ședința de Guvern din data de 26 iunie 2013;

- proiectul de lege privind aprobarea ordonanței de urgență a fost transmis Senatului României, în calitate de primă Cameră sesizată, fiind înregistrat la Biroul permanent al Camerei la data de 28 iunie 2013;

- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2013 este publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 389 din 29 iunie 2013;

- la data de 3 septembrie 2013, proiectul de lege este prezentat Biroului permanent al Senatului, fiind înregistrat pe ordinea de zi a ședinței, fiind trimis pentru avizare la Comisia economică, industriei și servicii și la Comisia pentru muncă, familie și protecție socială, cu termen pentru adoptarea avizelor - 17 septembrie 2013, respectiv pentru întocmire raport la Comisia pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital, cu termen pentru depunerea raportului - 24 septembrie 2013;

- în data de 18 septembrie 2013, Comisia economică, industriei și servicii și Comisia pentru muncă, familie și protecție socială adoptă avize favorabile, iar în data de 19 septembrie 2013, acestea sunt înregistrate la Biroul permanent al Senatului;

- în data de 26 septembrie 2013, Comisia pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital adoptă raportul de admitere al proiectului de lege, pe care îl transmite Biroului permanent;

- proiectul de Lege privind aprobarea ordonanței de urgență este înscris pe ordinea de zi a plenului Senatului, în ziua de 2 octombrie 2013, este dezbătut și adoptat, în forma propusă de inițiator, cu respectarea prevederilor art. 76 alin. (1) din Constituție, și transmis Camerei Deputaților, în calitate de Cameră decizională;

- în data de 2 octombrie 2013, proiectul de lege este înregistrat la Biroul permanent al Camerei Deputaților, care decide dezbaterea și adoptarea sa în procedură de urgență, în temeiul art. 115 alin. (3) din Regulamentul Camerei Deputaților. Biroul permanent decide trimiterea spre avizare la Comisia juridică, de disciplină și imunități, respectiv pentru întocmirea raportului la Comisia pentru buget, finanțe și bănci, fixând termen pentru depunerea raportului la data de 10 octombrie 2013;

- la data întocmirii prezentelor concluzii, raportul Comisiei pentru buget, finanțe și bănci nu a fost depus la Biroul permanent al Camerei, în scopul înscrierii cu prioritate pe ordinea de zi a plenului Camerei Deputaților a proiectului de lege privind aprobarea ordonanței de urgență.

2. Procedura constituțională de aprobare/respingere a ordonanțelor de urgență

Examinând dispozițiile art. 115 alin. (5) din Constituție, constatăm că, după depunerea la Camera competentă să fie sesizată, proiectul de lege privind aprobarea ordonanței de urgență se supune de drept dezbaterii și adoptării Camerei în procedură de urgență. Dacă în termen de cel mult 30 de zile de la depunere, Camera sesizată nu se pronunță asupra ordonanței, aceasta este considerată adoptată și se trimite celeilalte Camere care decide de asemenea în procedură de urgență.

Cu alte cuvinte, prin trimiterea la procedura de urgență, legiuitorul constituant a consacrat un criteriu procedural de constituționalitate al acestui tip de ordonanțe. Deși norma constituțională stabilește expres un termen de 30 de zile la împlinirea căruia ordonanța se prezumă absolut ca aprobată doar în prima Cameră sesizată, dezbaterea accelerată a ordonanței de urgență, potrivit procedurii regulamentare, se aplică de iure în ambele Camere, deci și în cea decizională.

Sub acest aspect, dispozițiile Regulamentului Senatului, după ce stabilesc în art. 108 care sunt proiectele de lege și propunerile legislative ce se dezbate și se adoptă, de drept, în procedură de urgență, prevăd în mod expres, la art. 110, termenul în care Senatul, indiferent de calitatea sa de primă Cameră sesizată sau de Cameră decizională, se pronunță asupra acestora, respectiv în 30 de zile, cu precizarea că, în situația în care este primă Cameră sesizată, împlinirea termenului are ca efect adoptarea tacită a proiectului de lege privind aprobarea ordonanței de urgență și trimiterea acestuia la Camera Deputaților - art. 111.

Regulamentul Camerei Deputaților stabilește, de asemenea, care sunt proiectele de lege care se supun de drept dezbaterii și adoptării în procedură de urgență [art. 115 alin. (3)], prevede ipoteza aprobării tacite a proiectului de lege privind aprobarea ordonanței de urgență, după expirarea termenului de 30 de zile, și trimiterea acestuia Senatului - art. 113 alin. (2), însă nu prevede expres un termen în care Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, trebuie să se pronunțe asupra ordonanței de urgență, așa cum o face art. 110 din Regulamentul Senatului. Cu toate acestea, din coroborarea dispozițiilor art. 116-120, cuprinse în secțiunea 4: Procedura de urgență din Regulamentul Camerei Deputaților, rezultă cu certitudine că acest termen este unul rezonabil și previzibil. Astfel, după înregistrarea proiectului de lege, Biroul permanent al Camerei stabilește termenul de depunere a raportului comisiei sesizate în fond [art. 116 alin. (2)], iar după primirea raportului înscrie cu prioritate în proiectul ordinii de zi proiectul de lege (art. 117). În continuare, potrivit art. 120 alin. (1), dezbaterea proiectului de lege în procedură de urgență nu poate depăși durata de timp aprobată de Cameră, la propunerea președintelui acesteia, după consultarea biroului comisiei sesizate în fond. De altfel, aceste dispoziții se găsesc în mod similar și în Regulamentul Senatului, secțiunea 4: Procedura de urgență, cu diferența că acest regulament circumscrie toate procedurile menționate unui termen de 30 de zile.

Caracterul urgent al procedurii de dezbateră și aprobare a ordonanțelor de urgență a impus instituirea unor condiții constituționale speciale, inclusiv în ceea ce privește organizarea activității parlamentare. Astfel, o garanție suplimentară a controlului parlamentar asupra actelor Guvernului o constituie prevederea expresă a convocării obligatorii a Camerele, dacă acestea nu se află în sesiune. Convocarea se realizează, potrivit regulamentelor fiecărei Camere, în 5 zile de la depunerea proiectului de lege privind aprobarea ordonanței de urgență la prima Cameră sesizată sau în 5 zile de la trimiterea/înregistrarea acestuia la Camera decizională. Cu alte cuvinte, dispozițiile constituționale referitoare la convocare au aplicabilitate în următoarele ipoteze:

- dacă ordonanța de urgență este adoptată de Guvern în perioada vacanțelor parlamentare [potrivit art. 66 alin. (1) din Constituție: sfârșitul lunii iunie - începutul lunii septembrie, sfârșitul lunii decembrie - începutul lunii februarie], prima Cameră sesizată este convocată în termen de 5 zile de la depunerea ordonanței;

- dacă termenul de 30 de zile prevăzut pentru dezbateră și aprobare în prima Cameră sesizată se împlinește în perioada vacanțelor parlamentare, Camera decizională este convocată în 5 zile de la data trimiterii proiectului de lege privind aprobarea ordonanței de urgență de către prima Cameră sesizată.

3. Din analiza procesului legislativ desfășurat în prima Cameră sesizată - Senatul României, reținem că, potrivit dispozițiilor art. 115 alin. (5) din Constituție, Guvernul a înaintat Senatului proiectul de lege privind aprobarea ordonanței de urgență, acesta fiind înregistrat la Biroul permanent al Camerei la data de 28 iunie 2013. Prin urmare, apreciem ca moment al depunerii ordonanței de urgență această dată, de la care începe să curgă termenul de 30 de zile în care Senatul avea obligația constituțională de a dezbate și aproba ordonanța. Împlinirea termenului (în data de 27 iulie 2013) are ca efect adoptarea tacită a proiectului de lege privind aprobarea ordonanței de urgență și trimiterea acestuia Camerei decizionale - Camera Deputaților.

Or, constatăm că proiectul de lege privind aprobarea ordonanței de urgență este înscris pe ordinea de zi a plenului Senatului abia în ziua de 2 octombrie 2013, dată la care este dezbătut și adoptat, în forma propusă de inițiator. În aceeași zi, proiectul de lege este transmis Camerei Deputaților.

Așa fiind, apreciem că Senatul României, în calitate de primă Cameră sesizată, nu a respectat procedura constituțională privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013, încălcând dispozițiile art. 115 alin. (5) din Constituție.

În data de 2 octombrie 2013, proiectul de lege privind aprobarea ordonanței de urgență este înregistrat la Biroul permanent al Camerei Deputaților, care decide dezbateră și adoptarea sa în procedură de urgență, în temeiul art. 115 alin. (3) din Regulamentul propriu. Biroul permanent decide trimiterea pentru întocmirea raportului la Comisia pentru buget, finanțe și

bănci, fixând termen pentru depunerea raportului la data de 10 octombrie 2013, potrivit dispozițiilor art. 116 alin. (2) din regulament.

Termenul stabilit pentru întocmirea raportului nu a fost respectat, astfel că documentul comisiei sesizate în fond nu a fost depus nici până în prezent la Biroul permanent al Camerei, în scopul înscrierii cu prioritate pe ordinea de zi a plenului Camerei Deputaților a proiectului de lege privind aprobarea ordonanței de urgență, așa cum prevăd dispozițiile art. 117 din Regulamentul Camerei Deputaților. În consecință, legea de aprobare/respingere a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013 nu a fost adoptată nici până la această dată, deși a trecut un an de la data adoptării de către Guvern a actului normativ contestat, cu încălcarea de către Camera Deputaților a prevederilor art. 115 alin. (5) din Constituție.

Or, în măsura în care dezbateră și adoptarea legii de aprobare a ordonanței de urgență trebuie realizate în procedură de urgență, sub acest aspect opțiunea legiuitorului constituant fiind una expresă, care condiționează existența actului normativ de delegare legislativă de îndeplinirea cerinței de rang constituțional, nerespectarea termenelor prevăzute în secțiunea 4: Procedura de urgență a Regulamentului Camerei Deputaților lipsește de conținut prevederile art. 115 alin. (5) din Constituție.

Astfel, dispozițiile art. 115 stabilesc condițiile-criterii de constituționalitate pe care ordonanțele Guvernului, simple sau de urgență, trebuie să le îndeplinească pentru a fi conforme cu Legea fundamentală. Procedura de aprobare a ordonanței de urgență, expres prevăzută de art. 115 alin. (5), constituie un element care afectează în mod direct atât constituționalitatea legii de aprobare, cât și a ordonanței, fiind de neconceput ca un atare act, aprobat cu încălcarea dispozițiilor constituționale, să fie considerat conform Constituției. Prin intermediul dispozițiilor art. 115 alin. (5) din Constituție, legiuitorul constituant stabilește o legătură organică între ordonanța de urgență și legea de aprobare, orice viciu al acesteia din urmă afectând însăși existența actului Guvernului. Limitarea incidenței dispozițiilor art. 115 alin. (5) din Constituție numai la controlul de constituționalitate al legii de aprobare, cu consecința constatării neconstituționalității doar a acestui act normativ, permite ordonanței de urgență să supraviețuiască în condițiile în care legiuitorul constituant a condiționat în mod expres existența ei de aprobarea prin lege, în procedură de urgență. Or, neaprobarea ordonanței de urgență în condițiile procedurale stabilite nu poate avea ca efect decât încetarea efectelor acesteia, care va fi lipsită de fundamentul constituțional de vreme ce legea de aprobare nu este adoptată în termenele prevăzute de Constituție, cu respectarea procedurii de urgență. A admite o teză contrară ar echivala cu lipsirea de efecte juridice a însuși textului constituțional, încălcarea sa neputând fi sancționată pe calea unui control de constituționalitate, ceea ce este inadmisibil.

Mai mult, controlul parlamentar asupra actelor Guvernului devine o instituție iluzorie, întrucât, tergiversând dezbateră legii de aprobare a ordonanței de urgență, Parlamentul nu numai că nesocotește dispozițiile art. 115 alin. (5) din Constituție, dar încalcă și prevederile art. 61 alin. (1), care îl obligă, în calitate de unică autoritate legiuitoare, să cenzureze actele Guvernului cu rang de lege, reglementând prin legea de aprobare sau de respingere, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței, conform art. 115 alin. (8) din Constituție.

Pe de altă parte, din analiza practicii parlamentare cu privire la dezbateră și aprobarea ordonanțelor de urgență, observăm că, în mod constant, Parlamentul ignoră prevederile art. 115 alin. (5) din Constituție, adoptând legi de aprobare sau de respingere a ordonanțelor de urgență la câțiva ani după intrarea în vigoare a acestora. Menționăm că, la data de 5 mai 2014, în ședința Biroului permanent al Camerei Deputaților, în calitate de Cameră decizională, pe ordinea de zi, la rubrica Lista inițiativelor legislative pentru care termenele de depunere a rapoartelor comisiilor sunt depășite, figurau, alături de proiectul de Lege privind aprobarea ordonanței de urgență nr. 74/2013, mai multe proiecte de lege de aprobare a unor ordonanțe de urgență adoptate de Guvern în perioada 2000-2014. Cu titlu de exemplu, enumerăm: proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 190/2000 privind

regimul metalelor prețioase și pietrelor prețioase în România, proiectul de Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 69/2007 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, proiectul de Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale, proiectul de Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 174/2008 pentru modificarea și completarea unor acte normative privind protecția consumatorilor.

Această tergiversare încalcă nu numai litera, ci și spiritul Constituției, de vreme ce instituind obligația expresă a convocării obligatorii a Camerelor, dacă acestea nu se află în sesiune, Legea fundamentală a înțeles să consacre o garanție de rang constituțional a controlului Parlamentului asupra actelor Guvernului, control care trebuie exercitat permanent, indiferent de procedurile de lucru ale forului legislativ. Or, pasivitatea Parlamentului cu privire la luarea în dezbatere și aprobare/respingere a ordonanței de urgență nu reprezintă altceva decât o gravă încălcare a atribuțiilor sale constituționale, deci o nesocotire a prevederilor art. 61 și art. 115 alin. (5) din legea fundamentală.

Pentru toate aceste argumente, apreciem că neaprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013 în condițiile procedurale stabilite de Legea fundamentală contravine dispozițiilor art. 115 alin. (5), actul normativ fiind viciat în ansamblul său.

III. Analiza constituționalității prevederilor ordonanței de urgență prin raportare la dispozițiile art. 115 alin. (6) coroborat cu art. 16 din Constituție

1. Potrivit dispozițiilor ordonanței de urgență, Agenția Națională de Administrare Fiscală se reorganizează ca urmare a fuziunii prin absorbție și preluarea activității Autorității Naționale a Vămilelor și prin preluarea activității Gărzii Financiare, instituție publică care se desființează (art. 1).

În cazul Autorității Naționale a Vămilelor, ordonanța stabilește că patrimoniul, arhiva, prevederile bugetare, execuția bugetară până la data reorganizării și orice alte bunuri ale acestei autorități sunt preluate de A.N.A.F. (art. 11). De asemenea, se prevede preluarea personalului în cadrul A.N.A.F. sau în structurile subordonate, după caz, în limita numărului de posturi aprobat, în condițiile legii (art. 2).

2. În ceea ce privește Garda Financiară, care se desființează, respectiv a atribuțiilor pe care aceasta le exercita, ordonanța prevede înființarea în cadrul A.N.A.F. a Direcției generale antifraudă fiscală, structură fără personalitate juridică, cu atribuții de prevenire și combatere a actelor și faptelor de evaziune fiscală și fraudă fiscală și vamală, precum și a Direcției de combatere a fraudelor (art. 3). Patrimoniul, arhiva, prevederile bugetare, execuția bugetară până la data desființării și orice alte bunuri ale Gărzii Financiare sunt preluate de A.N.A.F. [art. 19 alin. (4)], însă personalul instituției este eliberat din funcție cu respectarea procedurilor prevăzute de lege pentru fiecare categorie de personal [art. 19 alin. (3)]. Ordonanța prevede că funcțiile utilizate de Direcția generală antifraudă fiscală în realizarea atribuțiilor stabilite de lege sunt funcții publice specifice de inspector antifraudă și funcții publice generale [art. 4 alin. (1)], iar numirea personalului antifraudă se face pe bază de concurs sau examen, începând cu data intrării în vigoare a hotărârii Guvernului prin care se stabilesc organizarea, modul de funcționare, numărul de posturi al A.N.A.F. [art. 4 alin. (5)].

3. De asemenea, art. 10 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2013 reglementează înființarea în subordinea A.N.A.F. a direcțiilor generale regionale ale finanțelor publice, instituții publice cu personalitate juridică, prin transformarea direcției generale a finanțelor publice a județului în care va fi stabilit sediul direcției generale regionale, prin fuziunea prin absorbție a celorlalte direcții generale județene ale finanțelor publice din aria de competență stabilită potrivit prevederilor ordonanței. Direcțiile generale regionale ale finanțelor publice preiau prin fuziunea prin absorbție direcțiile regionale pentru accize și operațiuni vamale, direcțiile județene și a municipiului București pentru accize și operațiuni vamale din aria de competență stabilită. Personalul direcțiilor generale ale finanțelor publice, precum și personalul direcțiilor

regionale pentru accize și operațiuni vamale, direcțiilor județene și a municipiului București pentru accize și operațiuni vamale, care se reorganizează prin fuziune prin absorbție, se preia în cadrul direcțiilor generale regionale ale finanțelor publice, în limita numărului de posturi aprobat, în condițiile legii.

4. Din analiza dispozițiilor criticate rezultă că legiuitorul delegat a făcut distincție între două categorii de personal. Prima categorie, cea a personalului Autorității Naționale a Vămirilor, al direcțiilor generale ale finanțelor publice, precum și a personalului direcțiilor regionale pentru accize și operațiuni vamale, direcțiilor județene și a municipiului București pentru accize și operațiuni vamale, a fost preluată de noile structuri create în cadrul A.N.A.F. A doua categorie, cea a personalului Gărzii Financiare, a fost eliberată din funcție. În condițiile în care în toate cele trei ipoteze de reorganizare a structurilor din administrația fiscală, ordonanța prevede preluarea activităților desfășurate de vechile instituții în cadrul noilor structuri, tratamentul juridic aplicabil personalului Gărzii Financiare apare ca fiind unul discriminatoriu.

Astfel, ordonanța prevede că, în urma preluării activității Gărzii Financiare de către A.N.A.F., se înființează două noi structuri, Direcția generală antifraudă fiscală și, în cadrul acesteia, Direcția de combatere a fraudelor, cu consecința organizării unor concursuri sau examene în scopul numirii personalului care să desfășoare activitățile care cad în competența noilor structuri. Or, dacă în ceea ce privește personalul Autorității Naționale a Vămirilor, al direcțiilor generale ale finanțelor publice, precum și a personalului direcțiilor regionale pentru accize și operațiuni vamale, direcțiilor județene și a municipiului București pentru accize și operațiuni vamale, acesta a fost preluat automat, în temeiul dispozițiilor legale, fără parcurgerea unor proceduri de concurs sau de examen, în scopul îndeplinirii atribuțiilor ce revin noilor structuri, instituirea unui regim juridic diferit sub aspectul numirii în funcțiile publice aferente noilor structuri cu atribuții de prevenire și combatere a actelor și faptelor de evaziune fiscală și fraudă fiscală și vamală nu are un fundament obiectiv și rezonabil. Astfel, în vreme ce persoanele din prima categorie de personal păstrează calitatea de angajați ai instituțiilor publice în noile structuri organizate potrivit legii, personalul Gărzii Financiare este eliberat de funcție, cu consecința pierderii calității de funcționari, redobândirea acestei calități realizându-se numai în condițiile generale privind ocuparea funcțiilor publice.

Este adevărat că, în ceea ce privește Garda Financiară, actul normativ criticat prevede expres desființarea, însă, în fapt, din punctul de vedere al analizei noastre, situația este identică cu celelalte ipoteze examinate. Astfel, chiar dacă preluarea activității Autorității Naționale a Vămirilor, a direcțiilor generale ale finanțelor publice, precum și a direcțiilor regionale pentru accize și operațiuni vamale, direcțiilor județene și a municipiului București pentru accize și operațiuni vamale s-a realizat ca urmare a reorganizării prin absorbție a instituțiilor implicate, efectul juridic al acestei modalități de constituire a instituțiilor publice este același cu privire la instituțiile absorbite, care sunt, în mod implicit, desființate, iar personalul lor este eliberat din funcțiile aferente și, ulterior, încadrat pe noile funcții din instituția care îl preia [a se vedea în acest sens, dispozițiile art. 3 și 6 referitoare la măsuri de reorganizare a unor autorități și instituții publice din Legea nr. 329/2009 privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 761 din 9 noiembrie 2009].

Principiul egalității în drepturi presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite. De aceea el nu exclude ci, dimpotrivă, presupune soluții diferite pentru situații diferite. În consecință, un tratament diferit nu poate fi doar expresia aprecierii exclusive a legiuitorului, ci trebuie să se justifice rațional, în respectul principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice.

De altfel, atunci când s-au desființat posturi ocupate au fost menționate explicit și criteriile avute în vedere pentru încetarea raporturilor de muncă sau de serviciu ale personalului [a se vedea, în acest sens, art. 6 alin. (5) și (6) din Legea nr. 329/2009]. Or, în ceea ce privește

dispozițiile art. 19 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2013 referitoare la eliberarea din funcție a personalului Gărzii Financiare, criteriul în funcție de care își găsește aplicarea regimul juridic diferit nu are caracter obiectiv și rezonabil, fiind constituit exclusiv de apartenența persoanelor la vechea structură desființată, privitor la care își găsește aplicare, așadar intuitu personae, astfel încât există temei pentru calificarea reglementării deduse controlului ca fiind discriminatorie, deci contrară normei constituționale de referință și, implicit, dispozițiilor art. 115 alin. (6) din Constituție.

IV. Analiza constituționalității prevederilor ordonanței de urgență prin raportare la dispozițiile art. 115 alin. (6) coroborat cu art. 41 din Constituție

1. Pornind de la înțelesul pe care jurisprudența Curții l-a dat noțiunii de "afectare" a drepturilor, libertăților și îndatoririlor prevăzute în Constituție, și anume acela de «a suprima», «a aduce atingere», «a prejudicia», «a vătăma», «a leza», «a antrena consecințe negative», și reținând că dreptul la muncă este consacrat de art. 41 din Constituție, apreciem că acest drept a fost afectat prin adoptarea măsurii de eliberare din funcție a personalului Gărzii Financiare printr-o ordonanță de urgență. Din moment ce personalul Gărzii Financiare și-a pierdut locul de muncă, este evident că dreptul consacrat constituțional este afectat exact în sensul în care Curtea a definit acest termen. Nimic nu împiedică legiuitorul să desființeze anumite instituții și să elibereze din funcție personalul acestora, dar, în conformitate cu cerințele constituționale, aceasta poate fi realizată doar prin lege, ca act normativ adoptat de legiuitorul primar - Parlament, și nicidecum printr-o ordonanță de urgență, act normativ adoptat de legiuitorul delegat, supus interdicțiilor prevăzute de art. 115 alin. (6) din Constituție.

De altfel, în jurisprudența recentă a Curții Constituționale (a se vedea Decizia nr. 55/2014) s-a arătat că, ori de câte ori au fost operate măsuri de reducere a personalului aflat în funcție, aceasta s-a făcut prin lege [a se vedea Legea nr. 329/2009].

Prin urmare, dispozițiile art. 19 alin. (1), (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2013 referitoare la eliberarea din funcție a personalului Gărzii Financiare contravin prevederilor art. 115 alin. (6) din Constituție.

2. Mai mult, potrivit dispozițiilor art. 41 alin. (2) din Constituție, "Salariații au dreptul la măsuri de protecție socială. Acestea privesc securitatea și sănătatea salariaților, regimul de muncă al femeilor și al tinerilor, instituirea unui salariu minim brut pe țară, repausul săptămânal, concediul de odihnă plătit, prestarea muncii în condiții deosebite sau speciale, formarea profesională, precum și alte situații specifice, stabilite prin lege.", iar în temeiul art. 1 alin. (5) "În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie."

Cu privire la sfera de reglementare a măsurilor de protecție socială, trimiterea la "alte situații specifice, stabilite prin lege" vizează măsuri precum cele instituite de dispozițiile art. 99 alin. (6) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, potrivit cărora "În cazurile prevăzute la alin. (1) lit. a) (...) [n.r. autoritatea sau instituția publică și-a încetat activitatea], dacă nu există funcții publice vacante corespunzătoare în cadrul autorității sau instituției publice, autoritatea ori instituția publică poate solicita Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, în perioada de preaviz, lista funcțiilor publice vacante. În cazul în care există o funcție publică vacantă corespunzătoare, funcționarul public poate fi transferat în interesul serviciului sau la cerere, pe baza acordului conducătorului autorității sau instituției publice unde se realizează transferul" și de art. 100 alin. (1) lit. a) și c) și alin. (3) din aceeași lege, potrivit cărora

(1) În caz de reorganizare a autorității sau instituției publice, funcționarii publici vor fi numiți în noile funcții publice sau, după caz, în noile compartimente în următoarele cazuri:

a) se modifică atribuțiile aferente unei funcții publice mai puțin de 50%;

[...]

c) este schimbată denumirea fără modificarea în proporție de peste 50% a atribuțiilor aferente funcției publice;

[...]

(3) În cazul în care există mai mulți funcționari publici, se organizează examen de către autoritatea sau instituția publică."

De asemenea, dispozițiile art. 3 lit. b) din Legea nr. 329/2009 privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional prevăd că "Reorganizarea se realizează prin una dintre următoarele modalități: [...] b) desființarea autorității sau instituției publice, ca urmare a comasării prin absorbție, și preluarea activității acesteia de către un compartiment nou-înființat în cadrul altor autorități sau instituții publice", iar art. 6 alin. (1) și (3) din aceeași lege dispune că

"

(1) Personalul autorităților și instituțiilor publice care se desființează în urma reorganizării se preia de autoritățile și instituțiile publice la care trece activitatea acestora.

[...]

(3) Personalul instituțiilor desființate va fi încadrat în limita posturilor aprobate pentru instituția care preia activitatea acestora, beneficiind de drepturile salariale acordate, potrivit legii, pentru categoriile de funcții din cadrul autorității sau instituției publice."

Or, în condițiile în care Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2013 privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative are ca obiect de reglementare reorganizarea unor autorități și instituții publice, în cadrul cărora personalul are statut de funcționar public, apreciem incidente cele două acte normative - Legea nr. 188/1999 și Legea nr. 329/2009 - și, implicit, măsurile de protecție socială instituite de acestea.

Prin urmare, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2013 legiuitorul avea obligația de a opta între a reglementa punerea la dispoziția personalului Gărzii Financiare a unor funcții publice echivalente în cadrul oricărei structuri A.N.A.F., numai în caz de refuz devenind incidente dispozițiile referitoare la eliberarea din funcție, sau a reglementa preluarea personalului instituției desființate, în limita numărului de posturi aprobate, pe funcții constituite în cadrul noii structuri, Direcția generală antifraudă fiscală.

Or, soluția legislativă aleasă de legiuitor și consacrată de art. 19 din ordonanța de urgență nesocotește prevederile constituționale referitoare la măsurile de protecție socială instituite prin lege, contravenind dispozițiilor art. 41 alin. (2) din Legea fundamentală.

Pentru toate aceste considerente, apreciem că excepția de neconstituționalitate având ca obiect prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013, în ansamblu, și a dispozițiilor art. 19 alin. (1), (2) și (3) din ordonanță, în special, este întemeiată prin raportare la prevederile constituționale ale art. 16, art. 41 și ale art. 115 alin. (4), (5) și (6) și ar fi trebuit să fie admisă.

**PREȘEDINTE
AUGUSTIN ZEGREAN
Judecători,
Daniel Marius Morar
Mircea Ștefan Minea**