

DECIZIE Nr. 122 din 10 martie 2015

**referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor 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**

EMITENT: CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

PUBLICATĂ ÎN: MONITORUL OFICIAL NR. 324 din 13 mai 2015

Augustin Zegrean - președinte
Valer Dorneanu - judecător
Petre Lăzăroiu - judecător
Mircea Ștefan Minea - judecător
Daniel Marius Morar - judecător
Mona-Maria Pivniceru - judecător
Puskas Valentin Zoltan - judecător
Simona-Maya Teodoroiu - judecător
Tudorel Toader - judecător
Simina Popescu - magistrat-asistent

Cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Carmen-Cătălina Gliga.

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor 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, excepție ridicată de Carmen Silvana Pop în Dosarul nr. 77/84/2014 al Tribunalului Sălaj - Secția civilă, și care formează obiectul Dosarului nr. 661D/2014 al Curții Constituționale.

2. La apelul nominal lipsesc părțile, față de care procedura de citare este legal îndeplinită.

3. Magistratul-asistent referă asupra cauzei și arată că, la dosar, partea Agenția Națională de Administrare Fiscală a transmis note scrise prin care solicită respingerea excepției de neconstituționalitate.

4. Cauza fiind în stare de judecată, președintele acordă cuvântul reprezentantului Ministerului Public, care pune concluzii de respingere a excepției de neconstituționalitate ca neîntemeiată, sens în care invocă Decizia Curții Constituționale nr. 366 din 25 iunie 2014.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, reține următoarele:

5. Prin Încheierea din 12 iunie 2014, pronunțată în Dosarul nr. 77/84/2014, Tribunalul Sălaj - Secția civilă a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor 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. Excepția a fost ridicată de Carmen Silvana Pop într-o cauză având ca obiect cererea de anulare a unei decizii privind eliberarea din funcția publică de comisar în cadrul Gărzii Financiare.

6. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorul acesteia susține, în esență, că prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013 afectează regimul unor instituții fundamentale ale statului, precum și dreptul la muncă și la protecție socială, ceea ce este contrar dispozițiilor art. 115 alin. (6) din Constituție. Astfel, măsura de eliberare din funcție a întregului personal al Gărzii Financiare afectează statutul funcționarului public, care poate fi reglementat

numai prin lege organică, conform art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție. Menționând aspecte din jurisprudența Curții Constituționale, arată că "unul dintre principiile care stau la baza dreptului la muncă este stabilitatea raporturilor juridice", principiu care își găsește aplicabilitatea mutatis mutandis și în raport cu funcționarii publici. Or, încălcarea acestui principiu are drept rezultat înfrângerea principiului constituțional al statului de drept și al supremației Constituției. Totodată, precizează că reorganizarea Agenției Naționale de Administrare Fiscală prin preluarea personalului Autorității Naționale a Vămirilor, dar prin eliberarea din funcție a personalului Gărzii Financiare, creează o discriminare în ceea ce privește tratamentul aplicat funcționarilor publici din Garda Financiară privind accesul/ocuparea efectivă a funcțiilor publice și încetarea raporturilor de serviciu. Deși în nota de fundamentare, publicată pe site-ul Ministerului Finanțelor Publice în procesul de adoptare a ordonanței de urgență, s-a prevăzut fuziunea prin absorbție și preluarea activității Gărzii Financiare, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2013 a fost desființată Garda Financiară, iar personalul acesteia a fost eliberat din funcție, fără să fie preluat, neexistând o justificare rațională pentru neaplicarea aceluiași tratament și funcționarilor Gărzii Financiare.

7. În ceea ce privește afectarea regimului instituțiilor fundamentale ale statului, autorul excepției de neconstituționalitate invocă jurisprudența Curții Constituționale în materie, prin care s-a considerat că sunt instituții fundamentale ale statului cele reglementate în mod detaliat în Constituție, precum și serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale. În acest context, arată că prevederile art. 1 și art. 19 alin. (1) - (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2013 sunt contrare dispozițiilor constituționale ale art. 11 și art. 115 alin. (6).

8. De asemenea, susține că, 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 Fondul Monetar Internațional, iar statul român se obligă să modernizeze și să restructureze sistemul administrativ. Din cuprinsul acestor scrisori rezultă intenția statului român de a menține Garda Financiară, și nicidecum desființarea ei. Din această perspectivă, consideră că, prin desființarea Gărzii Financiare, sunt încălcate prevederile art. 11 din Constituție.

9. Tribunalul Sălaj - Secția civilă apreciază că dispozițiile art. 1 și art. 19 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2013 nu sunt neconstituționale, promovarea actelor normative fiind determinată de contextul social, economic, precum și de necesitatea eliminării disfuncționalităților și întăririi aparatului fiscal, de utilizarea resurselor în condiții de maximă eficiență. Textele de lege criticate nu încalcă principiul egalității în drepturi, dreptul la muncă și protecție socială, și nici prevederile art. 115 alin. (6) și art. 11 din Constituție. Astfel, liberul acces la muncă nu înseamnă că statul trebuie să garanteze un loc de muncă, ci că o autoritate nu poate îngreuna dreptul de a accede la o funcție. În ceea ce privește pretinsa încălcare a art. 115 alin. (6) din Constituție, instanța judecătorească precizează că Garda Financiară nu este o autoritate publică centrală și nici o instituție publică fundamentală fără de care statul nu ar putea funcționa. De asemenea, nici dispozițiile art. 11 din Constituție nu sunt încălcate, de vreme ce actele juridice internaționale invocate nu sunt, în realitate, tratate internaționale, ci doar angajamente luate de stat, care se

obligă să ia măsuri în vederea combaterii evaziunii fiscale.

10. Potrivit prevederilor art. 30 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, încheierea de sesizare a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

11. Avocatul Poporului consideră că prevederile de lege criticate sunt constituționale, sens în care face referire la punctul său de vedere exprimat anterior în dosarele Curții Constituționale nr. 351D/2014, nr. 353D/2014 și nr. 370D/2014.

12. Președinții celor două Camere ale Parlamentului și Guvernul nu au comunicat punctele lor de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând încheierea de sesizare, punctul de vedere al Avocatului Poporului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, notele scrise depuse la dosar de Agenția Națională de Administrare Fiscală, concluziile procurorului, prevederile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

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

14. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie 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. Ulterior sesizării Curții Constituționale, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2013 a fost aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 144/2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 777 din 24 octombrie 2014, păstrând soluția legislativă criticată.

15. Autorul excepției de neconstituționalitate susține că prevederile de lege criticate contravin dispozițiilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (3) și (5) referitor la statul de drept, precum și la obligativitatea respectării Constituției și a legilor, art. 11 alin. (1) și (2) referitor la dreptul internațional, art. 16 privind egalitatea în drepturi a cetățenilor, art. 41 alin. (1) și (2) referitor la muncă și protecția socială a muncii, art. 73 alin. (3) lit. j) referitor la reglementarea prin lege organică a statutului funcționarilor publici și art. 115 alin. (4) și (6) privind condițiile și limitele adoptării ordonanțelor de urgență ale Guvernului.

16. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea reține că prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013 au mai fost supuse controlului de constituționalitate exercitat prin prisma unor critici de neconstituționalitate similare (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 644 din 2 septembrie 2014, Decizia nr. 571 din 16 octombrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 18 din 9 ianuarie 2015, Decizia nr. 679 din 13 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 27 din 14 ianuarie 2015, și Decizia nr. 719 din 9 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 72 din 28 ianuarie 2015, și Decizia nr. 14 din 15 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 132 din 20 februarie 2015).

17. Astfel, Curtea a reținut, în esență, că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2013 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 (instituții publice cu personalitate juridică, în subordinea Ministerului Finanțelor Publice).

18. De asemenea, Curtea a reținut 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 a apreciat 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 a reținut critica privind încălcarea art. 115 alin. (4) din Constituție.

19. Totodată, Curtea a apreciat 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.

20. În ceea ce privește principiul egalității, prin Decizia nr. 366 din 25 iunie 2014, paragrafele 54 - 57, Curtea a constatat că cele două categorii de personal între care se realizează comparația de către autorul excepției se află în situații juridice diferite, astfel încât tratamentul juridic diferit este pe deplin justificat. Prin urmare, în cauză nu a fost reținută încălcarea dispozițiilor art. 16 din Constituție.

21. 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 deținută potrivit dispozițiilor art. 9 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 91/2003, cu consecința încălcării dreptului fundamental la muncă prevăzut de art. 41 din Constituție, Curtea a reținut, prin aceeași decizie, paragraful 58, 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 Agenției Naționale de Administrare Fiscală (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.

22. Ținând seama de argumentele prezentate, Curtea nu a reținut nici criticile formulate cu privire la încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (3) și (5) și ale art. 11 din Constituție.

23. Întrucât nu au intervenit elemente noi, de natură să determine reconsiderarea jurisprudenței Curții Constituționale, atât soluția, cât și considerentele cuprinse în jurisprudența Curții evocată anterior își păstrează valabilitatea și în cauza de față.

24. În fine, Curtea constată că dispozițiile art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție referitoare la reglementarea prin lege organică a statutului funcționarilor publici nu sunt încălcate. În jurisprudența sa (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 51 din 4 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 283 din 17 aprilie 2014), Curtea a statuat că interdicția reglementării de către Guvern în domeniul legii organice privește numai ordonanțele Guvernului adoptate în baza unei legi speciale de abilitare, această interdicție decurgând direct din textul constituțional. O asemenea limitare nu este prevăzută însă de art. 115 alin. (4) din Constituție, referitor la ordonanțele de urgență, care nu reprezintă o varietate a ordonanței emise în temeiul unei legi speciale de abilitare, ci reprezintă un act normativ, adoptat de Guvern, în temeiul unei prevederi constituționale, care permite Guvernului, sub controlul strict al Parlamentului, să facă față unor situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată. Astfel, ordonanțele de urgență pot fi emise de Guvern și în domeniul legilor organice, restricția pentru această categorie de legi nefiind prevăzută decât pentru ordonanțele emise în baza unei legi de abilitare, conform art. 115 alin. (1) din Constituție.

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

*) A se vedea opiniile separate la Decizia nr. 366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 644 din 2 septembrie 2014.

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
În numele legii
DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate ridicată de Carmen Silvana Pop în Dosarul nr. 77/84/2014 al Tribunalului Sălaj - Secția civilă și constată că 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 sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Tribunalului Sălaj - Secția civilă și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 10 martie 2015.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE
AUGUSTIN ZEGREAN

Magistrat-asistent,
Simina Popescu