

DECIZIE Nr. 351 din 7 mai 2015
referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență
a Guvernului nr. 82/2013 pentru modificarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul
funcționarilor publici
PUBLICATĂ ÎN: MONITORUL OFICIAL NR. 433 din 17 iunie 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
Bianca Drăghici - magistrat-asistent

Cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Loredana Veisa.

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor articolului unic pct. 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 82/2013 pentru modificarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, excepție ridicată de Pavel Roman, Filimon Ioan Tamaș, Raul-Cristian Burac, Ioan Dan, Cosmin Adrian Șora și Sorin-Marcel Ciriți în Dosarul nr. 1.077/30/2014 al Tribunalului Timiș - Secția de contencios administrativ și fiscal și care formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.143D/2014.
2. La apelul nominal răspunde autorul excepției de neconstituționalitate Sorin-Marcel Ciriți, lipsind celelalte părți. Procedura de citare este legal îndeplinită.
3. Magistratul-asistent referă asupra cauzei și arată că, la dosar, partea Agenția Națională de Administrare Fiscală a depus concluzii scrise prin care solicită respingerea, ca neîntemeiată, a excepției de neconstituționalitate invocate.
4. Cauza fiind în stare de judecată, președintele acordă cuvântul autorului excepției prezent, care solicită admiterea excepției de neconstituționalitate. În acest sens, apreciază că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 82/2013 este discriminatorie și subiectivă, deoarece permite autorităților și instituțiilor publice redistribuirea funcționarilor publici.
5. Reprezentantul Ministerului Public pune concluzii de respingere, ca neîntemeiată, a excepției de neconstituționalitate.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

6. Prin Încheierea din 29 octombrie 2014, pronunțată în Dosarul nr. 1.077/30/2014, Tribunalul Timiș - Secția de contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor articolului unic pct. 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 82/2013 pentru modificarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici. Excepția a fost ridicată de Pavel Roman, Filimon Ioan Tamaș, Raul-Cristian Burac, Ioan Dan, Cosmin Adrian Șora și Sorin-Marcel Ciriți într-o cauză având ca obiect anularea unor decizii privind eliberarea din funcții publice și obligarea pârâtei Agenția Națională de Administrare Fiscală la numirea reclamanților în alte funcții publice corespunzătoare și la plata unor despăgubiri.
7. În motivarea excepției de neconstituționalitate autorii acesteia susțin, în esență, că atât Agenția Națională de Administrare Fiscală, cât și Garda Financiară sunt instituții fundamentale ale statului, întrucât aceste autorități publice funcționează în subordinea Guvernului și, respectiv, a Ministerului Finanțelor Publice. Astfel, Ordonanța de urgență a

Guvernului nr. 82/2013 vizează instituții și autorități publice din subordinea Guvernului și, respectiv, a Ministerului Finanțelor Publice, autorități prevăzute la art. 116-117 din Constituție. De asemenea, este invocată jurisprudența Curții Constituționale referitoare la instituțiile fundamentale ale statului.

8. Apreciază că modificarea, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 82/2013, a dispozițiilor art. 99 alin. (5) și (6) din Legea nr. 188/1999, afectează statutul funcționarilor publici și are drept rezultat încălcarea obiectului propriu de reglementare al legii, astfel cum acesta este definit la art. 1 alin. (1), ceea ce este inadmisibil. Astfel, în acord cu jurisprudența instanței constituționale, o asemenea modificare contravine art. 1 alin. (5) din Constituție, referitor la calitatea legii. Arată că, în același sens, art. 52 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, prevede că dispozițiile generale cuprind prevederi care orientează întreaga reglementare, determină obiectul și principiile acesteia.

9. Tribunalul Timiș - Secția de contencios administrativ și fiscal își exprimă opinia în sensul că excepția de neconstituționalitate invocată este neîntemeiată, întrucât critica referitoare la domeniile în care nu pot fi adoptate ordonanțe de urgență nu poate fi reținută, având în vedere considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 366 din 25 iunie 2014.

10. Potrivit 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. Guvernul apreciază că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată, deoarece textul de lege criticat nu vizează structura organizatorică a unor instituții fundamentale ale statului, nu afectează capacitatea administrativă și nici funcționarea acestora, ci creează un cadru legal care asigură conducătorilor autorităților și instituțiilor publice posibilitatea asigurării cu personal a cărui calificare să poată conduce la atingerea obiectivelor strategice, conform principiilor controlului intern managerial.

12. Avocatul Poporului apreciază că dispozițiile articolului unic pct. 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 82/2013 sunt constituționale. În acest sens, susține că, în Nota de fundamentare a ordonanței de urgență, se arată că existența situației extraordinare, de care textul constituțional condiționează posibilitatea Guvernului de a recurge la această modalitate de delegare legislativă, este justificată, în primul rând, de procesul de restructurare și eficientizare a administrației publice centrale și locale, flexibilitatea pieței muncii. Așadar, situația avută în vedere de Guvern poate fi calificată ca fiind una extraordinară, astfel încât, pe cale de consecință, se poate susține existența unei urgențe în adoptarea reglementării criticate.

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

CURTEA,

examinând încheierea de sesizare, punctele de vedere ale Guvernului și Avocatului Poporului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, concluziile scrise depuse de partea Agenția Națională de Administrare Fiscală, susținerile părții prezente, concluziile procurorului, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

14. 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.

15. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie, potrivit încheierii de sesizare, prevederile articolului unic pct. 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 82/2013 pentru modificarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 549 din 29 august 2013. Însă, din examinarea

notelor autorilor, depuse în motivarea excepției, Curtea reține că obiect al excepției de neconstituționalitate îl constituie dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 82/2013 pentru modificarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, în ansamblul ei.

16. Autorii excepției susțin că dispozițiile de lege criticate contravin prevederilor art. 115 alin. (6) din Constituție, potrivit căruia 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.

17. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea reține că Legea nr. 188/1999 este o lege specială care reglementează regimul general al raporturilor juridice dintre funcționarii publici și stat sau administrația publică locală, prin autoritățile administrative autonome ori prin autoritățile și instituțiile publice ale administrației publice centrale și locale, și are scopul de a asigura un serviciu public stabil, profesionist, transparent, eficient și imparțial, în interesul cetățenilor, precum și al autorităților și instituțiilor publice din administrația publică centrală și locală.

18. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 82/2013, supusă controlului de constituționalitate, modifică Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 365 din 29 mai 2007, cu modificările și completările ulterioare, introducând instituția redistribuirii funcționarilor publici. Astfel, potrivit notei de fundamentare a acesteia, legiuitorul, plecând de la ideea flexibilizării forței de muncă, a asigurării personalului necesar în funcție de nevoile efective ale diferitelor componente ale sectorului bugetar, a înțeles să reglementeze instituția redistribuirii funcționarilor publici cărora le-au încetat raporturile de serviciu din motive neimputabile lor, în special în situația în care autoritatea sau instituția publică își reduce personalul ca urmare a reorganizării instituțiilor, prin reducerea posturilor ocupate de funcționarii publici.

19. Curtea observă că articolul unic pct. 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 82/2013 modifică art. 99 alin. (5) și (6) din Legea nr. 188/1999, în sensul că: "(5) În cazurile prevăzute la alin. (1) lit. b), c) și e), în perioada de preaviz, dacă în cadrul autorității sau instituției publice există funcții publice vacante corespunzătoare, aceasta poate să le pună la dispoziția funcționarilor publici.

(6) În cazurile prevăzute la alin. (1) lit. a) - c) și e), 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."

20. Curtea observă că art. 99 alin. (5) și (6) din Legea nr. 188/1999, anterior modificării prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 82/2013, prevedea următoarele:

"(5) În cazurile prevăzute la alin. (1) lit. b), c) și e), în perioada de preaviz, dacă în cadrul autorității sau instituției publice există funcții publice vacante corespunzătoare, aceasta are obligația de a le pune la dispoziție funcționarilor publici.

(6) În cazurile prevăzute la alin. (1) lit. a) - c) și e), dacă nu există funcții publice vacante corespunzătoare în cadrul autorității sau instituției publice, autoritatea ori instituția publică are obligația de a solicita Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, în perioada de preaviz, lista funcțiilor publice vacante. În cazul în care există o funcție publică vacantă corespunzătoare, identificată în perioada de preaviz, funcționarul public va fi transferat în interesul serviciului sau la cerere."

21. Curtea reține că alineatul (1) al art. 99 din Legea nr. 188/1999 la care fac referire alineatele (5) și (6) ale aceluiași articol, atât în vechea, cât și în noua formă, prevede că

persoana care are competența legală de numire în funcția publică va dispune eliberarea din funcția publică prin act administrativ, care se comunică funcționarului public în termen de 5 zile lucrătoare de la emitere, în următoarele cazuri: a) autoritatea sau instituția publică și-a încetat activitatea ori a fost mutată într-o altă localitate, iar funcționarul public nu este de acord să o urmeze; b) autoritatea sau instituția publică își reduce personalul ca urmare a reorganizării activității, prin reducerea postului ocupat de funcționarul public; c) ca urmare a admiterii cererii de reintegrare în funcția publică ocupată de către funcționarul public a unui funcționar public eliberat sau destituit nelegal ori pentru motive neîntemeiate, de la data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești prin care s-a dispus reintegrarea; d) pentru incompetența profesională, în cazul obținerii calificativului "nesatisfăcător" la evaluarea performanțelor profesionale individuale; e) funcționarul public nu mai îndeplinește condiția prevăzută la art. 54 lit. g); f) starea sănătății fizice sau/și psihice a funcționarului public, constatată prin decizie a organelor competente de expertiză medicală, nu îi mai permite acestuia să își îndeplinească atribuțiile corespunzătoare funcției publice deținute; g) ca urmare a refuzului neîntemeiat al înaltului funcționar public de acceptare a numirii în condițiile art. 93, în sensul că sunt supuși mobilității în funcție și prezintă disponibilitate la numirile în funcțiile publice.

22. Pe de altă parte, Curtea constată că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 82/2013 consacră soluția legislativă a posibilității redistribuirii funcționarilor publici cărora le-au încetat raporturile de serviciu din motive neimputabile lor și elimină o garanție acordată acestora de Legea nr. 188/1999, în situația în care sunt eliberați din funcție pentru motive neimputabile. Astfel, obligația autorității sau instituției publice de a pune la dispoziția funcționarului public o funcție publică vacantă corespunzătoare, în cazul în care, în perioada de preaviz, se constată existența unei astfel de funcții, devine, prin efectul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 82/2013, doar o posibilitate, aflată la latitudinea sa.

23. Art. 115 alin. (6) din Legea fundamentală se referă la constituționalitatea extrinsecă a actului normativ și stabilește regimul particular al ordonanței de urgență. Astfel, în ceea ce privește domeniul în care ordonanța de urgență poate reglementa, Curtea constată că Guvernul este ținut de dispozițiile art. 115 alin. (6), în sensul că 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. Așadar, condițiile impuse constituie veritabile limitări ale competenței atribuite Guvernului, ordonanța de urgență neputând fi emisă în domeniile menționate la art. 115 alin. (6) din Constituție din moment ce Guvernul nu are legitimare constituțională în acest sens (a se vedea, în acest sens, și Decizia nr. 55 din 5 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 136 din 25 februarie 2014).

24. În jurisprudența sa, Curtea a stabilit că "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, 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>>" (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 1.189 din 6 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 787 din 25 noiembrie 2008).

25. Or, sub aspectele criticate de autorii excepției de neconstituționalitate, dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 82/2013 afectează atât dreptul la muncă al

funcționarului public, cât și statutul acestuia, astfel cum acesta este reglementat de Legea nr. 188/1999, lege care reprezintă o valorificare a prevederilor constituționale ale art. 73 alin. (3) lit. j). Astfel, dispozițiile art. 99 alin. (5) și (6) din Legea nr. 188/1999 în forma anterioară, modificate prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 82/2013, instituiau o garanție a exercitării dreptului la muncă, prevăzând că în perioada de preaviz, dacă în cadrul autorității sau instituției publice existau funcții publice vacante corespunzătoare, aceasta avea obligația de a le pune la dispoziția funcționarilor publici.

26. Referitor la art. 41 din Constituție, privind munca și protecția socială a muncii, instanța de contencios constituțional reține că, în jurisprudența sa - de exemplu, prin Decizia nr. 1.221 din 12 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 804 din 2 decembrie 2008 - a stabilit *expressis verbis* că dreptul la muncă este un drept complex, care include și dreptul la salariu, precum și dreptul la protecția socială a muncii. Prin urmare, Curtea reține că toate componentele și garanțiile dreptului la muncă trebuie să fie instituite pe calea unor norme imperative și nu permissive, cum sunt cele instituite prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 82/2013, care dau posibilitatea angajatorului, la libera sa apreciere, să pună la dispoziția funcționarului public funcții publice vacante corespunzătoare. Ca atare, acest drept complex, deși consacrat la nivel constituțional, devine formal și iluzoriu.

27. Totodată, Curtea reține că, prin Decizia nr. 414 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010, cu referire la domeniul administrației publice, a constatat "existența unei vădite instabilități legislative, [...] ceea ce pune sub semnul întrebării [...] și scopul Legii nr. 188/1999, care prevede în mod expres la art. 1 alin. (2) că acesta este reprezentat de crearea unui serviciu public stabil".

28. În contextul unei anumite instabilități deja create prin organizări și reorganizări instituționale, operate tot prin ordonanțe de urgență, actul normativ supus controlului de constituționalitate, respectiv Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 82/2013, elimină, practic, o garanție acordată de lege funcționarului public eliberat din funcție pentru motive neimputabile, și anume aceea a reîncadrării sale într-o funcție publică vacantă corespunzătoare pregătirii sale. Noua reglementare stabilește doar o posibilitate, aflată la latitudinea exclusivă a autorității sau instituției publice, de a reîncadra funcționarul public eliberat din funcție pentru motive neimputabile, fără stabilirea unor condiții sau criterii care să realizeze o minimă circumstanțiere a deciziei acestei entități. Ca urmare, funcționarul public rămâne la aprecierea discreționară a autorității sau instituției publice, fără opțiunea de a-și valorifica prerogativa pe care legea i-o oferă.

29. În concluzie, este afectat, în sens negativ, atât dreptul la muncă al funcționarului public, cât și regimul juridic al funcției publice și, prin urmare, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 82/2013 contravine prevederilor art. 115 alin. (6) din Constituție.

30. În considerarea celor arătate mai sus, precum și a scopului declarat al Legii nr. 188/1999, și anume acela de a asigura un serviciu public stabil, profesionist, transparent, eficient și imparțial, în interesul cetățenilor, precum și al autorităților și instituțiilor publice din administrația publică centrală și locală, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 82/2013 pentru modificarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici este neconstituțională în ansamblul său.

31. Pentru considerentele expuse, 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, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite excepția de neconstituționalitate ridicată de Pavel Roman, Filimon Ioan Tamaș, Raul-Cristian Burac, Ioan Dan, Cosmin Adrian Șora și Sorin-Marcel Ciriți în Dosarul nr. 1.077/30/2014 al Tribunalului Timiș - Secția de contencios administrativ și fiscal și constată că dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 82/2013 pentru modificarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici sunt neconstituționale.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Tribunalului Timiș - Secția de contencios administrativ și fiscal și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 7 mai 2015.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE
AUGUSTIN ZEGREAN

Magistrat-asistent,
Bianca Drăghici