



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

SENATUL ROMÂNIEI
SECRETAR GENERAL
Nr. XXXV 4492
Data 29.10.2009

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
SENAT
138, 30.10.2009

Palatul Parlamentului

Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 76112 București, România

Telefon: (+40-1) 313-2531; Fax: (+40-1) 312-5480

Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.5109A/2009

SENAT
PREȘEDINTE
Nr. 1914
Data 29.10.2009


CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURA GENERALĂ
Nr. 14570 / 29-10-2009

Domnului
MIRCEA DAN GEOANĂ
Președintele Senatului

Vă comunicăm, alăturat, în copie, Decizia nr.1257 din 7 octombrie 2009 prin care Curtea Constituțională a constatat că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2009 privind unele măsuri de îmbunătățire a activității administrației publice este neconstituțională.

Vă asigurăm, Domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

PREȘEDINTE
Ioan Vida
Prof. univ. dr. **Ioan Vida**



R O M Ȃ N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosarul nr.5109A/2009

D E C I Z I A nr.1257
din 7 octombrie 2009

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a
Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2009
privind unele măsuri de îmbunătățire a activității administrației publice

Cu adresa nr.51/3663 din 26 iunie 2009, secretarul general al Camerei Deputaților a transmis Curții Constituționale **sesizarea referitoare la neconstituționalitatea Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2009 privind unele măsuri de îmbunătățire a activității administrației publice**, formulată de un număr de 63 de deputați, și anume: Gheorghe-Eugen Nicolăescu, Cornel Pieptea, Adriana Diana Tușa, Cristian, Mihai Adomniței, Cristian-Ion Burlacu, Cristina-Ancuța Pocora, Bogdan Olteanu, Alina-Ștefania Gorghiu, Mihăiță Calimente, Adrian George Scutaru, Dan Bordeianu, Gigel-Sorinel Știrbu, Virgil Pop, Ionel Palăr, Ciprian Minodor Dobre, Dan Păsat, Tudor-Alexandru Chiuariu, Dan Ilie Morega, Mihai Alexandru Voicu, Horea-Dorin Uioreanu, Viorel-Vasile Buda, Titi Holban, Viorel Palașcă, Ionuț-Marian Stroe, Grațiela Leocadia Gavrilescu, Gheorghe-Mirel Taloș, Mihai Banu, Daniel-Stamate Budurescu, Gheorghe Coroamă, Emil Bostan, Florin Țurcanu, Ion Tabugan, George Ionuț Dumitrică, Horia Cristian, Pavel Horj, Nini Săpunaru, Gheorghe Dragomir, Marin Almăjanu, Mihai Lupu, Dan-Ștefan Motreanu, Gheorghe Gabor, Andrei Dominic Gereă, Gabriel Plăiașu, Kerekes Károly, Márton Árpád-Francisc, Farago Petru, Pálfi Mózes Zoltán, Máté András-Levente, Derzsi Ákos, Pető Csilla-Mária, Béres Ștefan Vasile, Kelemen Hunor, Farkas Anna-Lili, Erdei Dolóczki István, Lakatos

Petru, Edler András György, Seres Dénes, Varga Attila, Pál Árpád, Kelemen Atilla Béla-Ladislau, Borbély László, Antal István, Olosz Gergely.

Sesizarea a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) din Constituție, al art.11 alin.(1) lit.A.a) și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.J3132 din 26 iunie 2009 și constituie obiectul Dosarului nr.5109A/2009.

Înainte de a prezenta motivele pentru care înțeleg să conteste constituționalitatea Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2009, autorii obiecției expun situația de fapt premergătoare adoptării acestei legi. Astfel, Biroul Permanent al Camerei Deputaților a fost sesizat pe data de 17 iunie 2009 asupra inițiativei legislative venite de la Senat, ca primă Cameră sesizată. Precizează că aceasta are caracter organic, iar, în forma venită de la Senat, proiectul legislativ avea un singur articol, prin care se aproba Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2009 fără nicio modificare. La Camera Deputaților, care este Cameră decizională, proiectul a suferit, însă, mai multe modificări.

În motivarea sesizării, autorii acesteia formulează deopotrivă critici de neconstituționalitate extrinsecă și intrinsecă, pe care le structurează astfel:

A. Critici de neconstituționalitate extrinsecă

1. Autorii obiecției susțin că a fost încălcat art.61 alin.(2) din Constituție care consacră principiul bicameralismului Parlamentului României. În argumentarea acestei afirmații arată că Senatul a votat proiectul legii de aprobare a ordonanței astfel cum a fost propus, în timp ce Camera Deputaților a introdus o serie de modificări, printre cele mai importante fiind cea referitoare la remunerarea și celelalte drepturi ale persoanelor ce ocupă funcțiile prevăzute în ordonanță, cea constând în eliminarea unor instituții publice de pe lista serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ teritoriale și cea

referitoare la introducerea în textul Legii de aprobare a ordonanței a unui nou articol, II, care stabilește reguli derogatorii de la art.22 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.34/2009 cu privire la rectificarea bugetară pe anul 2009 și reglementarea unor măsuri financiar-fiscale.

2. În ceea ce privește procedura de adoptare a legii, autorii obiecției susțin încălcarea art.76 alin.(3) din Constituție, întrucât nu au fost respectate termenele stabilite prin art.69 alin.(2) din Regulamentul Camerei Deputaților pentru imprimarea și difuzarea către deputați a raportului comisiei permanente sesizate în fond. Totodată, autorii sesizării precizează că, potrivit deciziei Biroului Permanent al Camerei Deputaților, era necesar și avizul Comisiei pentru muncă și protecție socială și cel al Comisiei juridice, de disciplină și imunități. Aceste avize nu au fost, însă, prezentate la redactarea raportului, întrucât nu au fost trimise de către cele două comisii, deși au fost solicitate de Biroul Permanent.

3. O a treia critică de neconstituționalitate extrinsecă este formulată prin raportare la dispozițiile art.111 alin.(1) teza finală din Constituție, privind obligativitatea informării în cazul inițiativelor legislative care implică modificarea bugetului de stat sau al asigurărilor sociale de stat. În acest sens, autorii sesizării susțin că modificările aduse de Camera Deputaților asupra acelor prevederi din ordonanța de urgență care au consecințe asupra salarizării puteau fi adoptate numai după ce Guvernul ar fi informat Parlamentul cu privire la influențele modificării asupra bugetului de stat. Arată că președintele comisiei nu și-a îndeplinit, însă, obligația de a solicita Guvernului o astfel de informare la momentul la care au fost depuse amendamentele ce impun modificarea bugetului de stat.

4. Totodată, se mai susține încălcarea art.79 din Constituție, avizul Consiliului Legislativ fiind obligatoriu. Arată că era necesar să se fi solicitat

punctul de vedere al acestei instituții, întrucât avizul dat inițial se referea la proiectul adoptat de Senat, adică la aprobarea ordonanței de urgență fără nicio modificare, or, textul aprobat de Camera Deputaților are o formă total diferită față de textul aprobat de Senat.

B. Critici de neconstituționalitate intrinsecă

1. Autorii excepției susțin că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2009, în forma adoptată de Camera Deputaților, contravine prevederilor art.11 din Constituție, întrucât nu corespunde exigențelor privind accesibilitatea și previzibilitatea normei juridice, stabilite de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa. Se arată că, prin formulările neclare, care pot genera arbitrariul în procesul de aplicare a legii, este afectată securitatea raporturilor juridice. Sub acest aspect, autorii sesizării au în vedere confuzia dintre noțiunile de „descentralizare” și „deconcentrare”, definiția serviciilor publice deconcentrate și lipsa de sens a exceptării instituției prefectului din definiția serviciilor publice deconcentrate.

2. Autorii sesizării susțin că au fost încălcate prevederile art.115 alin.(4) din Constituție. Consideră că nu era justificată emiterea unei ordonanțe de urgență, întrucât nu exista o situație extraordinară care să reclame o reglementare pe calea unui astfel de act normativ. Arată că nota de fundamentare a ordonanței conține o reluare a dispozițiilor art.115 din Constituție, ceea ce nu reprezintă o motivare a urgenței. În plus, la momentul emiterii acestei ordonanțe de către Guvern, Parlamentul adoptase deja un act normativ cu conținut identic, și anume Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, act aflat în procedura controlului de constituționalitate anterior promulgării exercitat de Curtea Constituțională.

3. În continuare, autorii sesizării susțin și nesocotirea dispozițiilor art.115 alin.(6) din Constituție, apreciind că se aduce atingere unor drepturi fundamentale, precum dreptul la muncă și se afectează grav activitatea tuturor instituțiilor publice ale statului vizate prin acest act normativ. În argumentarea acestei susțineri, arată că, deși principiul enunțat de ordonanță este acela al „eficientizării activității instituțiilor publice (...) în condițiile reducerii cheltuielilor bugetare”, în fapt, prevederile acesteia produc haos în activitatea instituțiilor publice. În acest sens, arată că nu se poate vorbi despre eficientizarea cheltuielilor, câtă vreme prin acest act normativ se realizează o demitere în bloc a tuturor conducătorilor instituțiilor publice deconcentrate și ai celorlalte instituții la care se face referire, fără a respecta dispozițiile legale privitoare la concediere, iar la nivelul țării se creează mii de posturi noi, în condițiile în care toate posturile din administrația publică sunt blocate. În acest fel, este grav afectat dreptul la muncă și se generează procese și cheltuieli care vor fi suportate de la bugetul de stat.

Autorii obiecției susțin că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2009 aduce atingere dreptului fundamental la muncă, reglementat de art.41 alin.(1) din Constituție, fiind afectat atât dreptul la salariu, cât și dreptul la condiții rezonabile de viață al persoanelor la care se referă prevederile ordonanței de urgență. Se invocă, în același sens, și încălcarea art.2, art.7 și art.21 pct.2 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, precum și ale prevederilor Pactului Internațional cu privire la Drepturile Economice, Sociale și Culturale, sub aspectul dreptului la muncă, și ale Directivei nr.2000/78/CE privind egalitatea la locul de muncă.

În argumentarea susținerilor de mai sus, se arată că unei largi categorii de funcții publice din administrația publică centrală și locală i se substituie o categorie restrânsă, alcătuită exclusiv din coordonatorii serviciilor publice

deconcentrate. Regimul ambiguu al funcțiilor nou înființate poate cauza grave disfuncționalități în toate instituțiile publice cărora li se aplică ordonanța.

Se afirmă că desființarea posturilor deținute de funcționari publici, respectiv directori executivi și directori executivi adjuncți, și crearea, în locul acestora, a unor funcții de demnitate publică, de directori coordonatori și adjuncți ai acestora, constituie o discriminare nepermisă, pe criterii politice, având în vedere că funcționarii publici se subordonează doar legii și nu programelor politice ale partidelor. Or, art.16 alin.(1) din Constituție garantează egalitatea cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări, iar combaterea discriminării constituie un principiu al statului de drept și stă la baza acestuia, așa cum se arată în art.1 alin.(3) din Legea fundamentală. Această discriminare conduce, în opinia autorilor sesizării, și la situații anacronice pentru funcționarea administrației publice centrale, iar lipsa de consecvență creează haos și lipsă de coerență la nivelul administrației publice.

Autorii sesizării precizează că înființarea, la nivelul întregii țări, a aproape 1000 de posturi de directori coordonatori, și retrogradarea altor aproximativ 1000 de foști directori executivi, șefi ai serviciilor publice deconcentrate, au la bază, așa cum rezultă din expunerea de motive a inițiativei legislative, doar criteriul apartenenței directorilor executivi la categoria funcționarilor publici și pretinsa imposibilitate de implementare la nivel de județ a politicilor publice impuse politic, adică de organele ierarhic superioare, în speță ministerele și alte organe ale administrației centrale de resort. Apreciază autorii sesizării că aceasta constituie o îngrădire flagrantă a dreptului la muncă. Mai arată că proiectul legii de aprobare a ordonanței creează o incompatibilitate între calitatea de funcționar public și cea de director coordonator al serviciului deconcentrat, deoarece acest din urmă post poate fi

ocupat abia după renunțarea la calitatea de funcționar public, ceea ce reprezintă, de asemenea, o limitare a dreptului la muncă.

4. În opinia autorilor sesizării, legea criticată contravine, totodată, prevederilor art.54 din Constituție. În acest sens, precizează că legea prevede expres eliminarea conducătorilor serviciilor deconcentrate din categoria funcționarilor publici, de unde rezultă că, în concepția legii, funcția de director coordonator al serviciului public deconcentrat nu este o funcție publică. Arată că funcția publică reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților stabilite în temeiul legii în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația centrală și locală. În plus, coordonarea unui serviciu public deconcentrat, deci a unui serviciu public de interes național la nivelul unităților administrativ-teritoriale, este, prin definiție, o activitate ce presupune exercitarea unor atribuții și responsabilități în realizarea unor prerogative de putere publică. Prin urmare, legea criticată încredințează o funcție publică persoanei care ocupă funcția de coordonator al unui serviciu public, dar fără respectarea imperativului de fidelitate stabilit de art.54 alin.(1) din Constituție, exprimat prin depunerea jurământului. Totodată, răspunderea acestei persoane va fi una contractuală, și nu legală, așa cum impun dispozițiile art.54 alin.(2) din Legea fundamentală.

Mai arată că sunt, de asemenea, nesocotite prevederile constituționale ale art.120 alin.(1) care instituie principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice ca principii de bază ale administrației publice locale, întrucât deconcentrarea unui serviciu public nu presupune preluarea conducerii acestuia de către o persoană privată, serviciul public fiind supus regimului juridic de drept public. Printr-o interpretare *per a contrario*, autorii sesizării precizează că „a susține că activitatea de conducere a unui serviciu public deconcentrat nu este o funcție publică, echivalează cu

transferul acelei activități din sfera dreptului public în cea a dreptului privat, situație care nu poate fi concepută în cadrul constituțional actual”.

C. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a prezenta punctele lor de vedere.

Președintele Camerei Deputaților a transmis Curții Constituționale punctul său de vedere, cu adresa nr.51/3847 din 6 iulie 2009, în care se apreciază că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2009 este constituțională.

Astfel, mai întâi, se arată că principiul bicameralismului Parlamentului a fost respectat, întrucât modificările și completările adoptate de Camera Deputaților, în calitatea sa de Cameră decizională s-au raportat la materia avută în vedere de Guvern, ca inițiator al proiectului, și la forma și conținutul adoptate de prima Cameră. Aceste modificări și completări nu fac decât să adauge reguli necesare pentru punerea în aplicare a ordonanței de urgență, devenită lege, fiind adoptate în temeiul dreptului propriu de decizie, pe care îl are Camera Deputaților, în virtutea Constituției.

În ceea ce privește critica prin raportare la prevederile art.76 alin.(3) din Constituție, Președintele Camerei Deputaților apreciază că este neîntemeiată, întrucât ordonanțele de urgență se adoptă, potrivit art.115 alin.(5) din Constituție, de ambele Camere, în mod obligatoriu, în procedură de urgență.

Cu privire la pretinsa încălcare a art.111 alin.(1) din Legea fundamentală consideră că nu este întemeiată, întrucât Legea de aprobare a Ordonanței de urgență în cauză nu implică modificări ale bugetelor. În plus, având în vedere că inițiativa legislativă a aparținut Guvernului, solicitarea nu era necesară și nici obligatorie.

În ceea ce privește art.79 din Constituție, invocat de autorii sesizării, arată că acesta reglementează caracterul consultativ al avizelor Consiliului Legislativ, iar lipsa acestora nu produce efecte asupra constituționalității unui text de lege.

În continuare, Președintele Camerei Deputaților precizează că, deși autorii critică neclaritatea, lipsa de accesibilitate și previzibilitate a normelor din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2009, aceștia nu arată în ce constau aceste lipsuri.

Consideră că nu au fost nesocotite dispozițiile art.115 alin.(4) din Legea fundamentală, simplul fapt că autorii sesizării nu consideră că cele prezentate în preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2009 ar constitui situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată nu poate avea niciun efect asupra existenței urgenței și a situației extraordinare.

Apreciază că nici prevederile art.115 alin.(6) din Constituție nu au fost încălcate, întrucât prin măsurile adoptate de Guvern prin Ordonanța de urgență nr.37/2009 „nu a fost afectat niciun drept subiectiv” și, deși se invocă și afectarea regimului instituțiilor fundamentale ale statului, nu se motivează această afirmație.

În fine, arată că nicio dispoziție din Constituție nu se opune înlocuirii unui tip de răspundere cu altul, în speță, a răspunderii legale cu o răspundere contractuală, rezultată din contractele de management ce vor fi încheiate, potrivit prevederilor ordonanței de urgență. Textul constituțional al art.54 alin.(2) nu se referă la răspunderea persoanelor cărora le sunt încredințate funcții publice sau militare, „chiar dacă efectul încălcării jurământului este răspunderea”.

Mai arată că reglementarea contractului de management nu este de domeniul dreptului constituțional, iar regimul public la care se referă autorii

sesizării nu este în contradicție cu conducerea unui serviciu public de către o entitate privată, pe baza unui contract de management. În opinia sa, această modalitate de conducere pe baza unui contract de management nu echivalează cu transferarea activității din sfera dreptului public în cea a dreptului privat, pentru că serviciul nu își pierde caracterul de serviciu public, indiferent de cine este condus. De aceea, apreciază că nu au fost nesocotite nici prevederile art.120 din Constituție.

Guvernul a transmis Curții Constituționale, cu adresa nr.5/4852/E.B. din 7 iulie 2009, punctul său de vedere prin care apreciază că sesizarea referitoare la neconstituționalitatea Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2009 este neîntemeiată. Argumentele aduse în sprijinul acestei opinii sunt următoarele:

Consideră că nu a fost încălcat principiul bicameralismului cu prilejul adoptării legii atacate, întrucât fiecare dintre cele două Camere s-a exprimat cu privire la proiectul de lege, potrivit competențelor constituționale și celor stabilite prin regulamentele lor de organizare și funcționare.

În ceea ce privește criticile referitoare la nerespectarea regulilor de adoptare a proiectului de lege cu procedura de urgență, apreciază că acestea vizează preținse deficiențe în procedura formală de adoptare a legii care țin de modul de aplicare a dispozițiilor regulamentelor Parlamentului, ceea ce excedează competenței Curții Constituționale.

Consideră că sunt nefondate și criticile privind încălcarea art.111 alin.(1) teza finală și art.79 din Constituție prin omisiunea de a se solicita, pe de o parte, informații de la Guvern și, pe de altă parte, avizul Consiliului Legislativ la forma modificată a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2009. Arată că aceste critici se referă la aspecte procedurale care țin, de asemenea, de modul de aplicare a regulamentelor Parlamentului.

Cu privire la pretinsa încălcare a prevederilor art.115 alin.(4) din Legea fundamentală, referitoare la delegarea legislativă, precizează că, în considerarea atribuțiilor sale de a exercita conducerea generală a administrației publice, Guvernul are dreptul constituțional de a recurge, în situații extraordinare, a căror reglementare nu poate fi amânată, la procedura de legiferare prin ordonanță de urgență, cu obligația de a motiva urgența în cuprinsul ordonanței. Mai arată că, din jurisprudența Curții Constituționale rezultă că, în exercitarea atribuțiilor mai sus menționate, Guvernul dispune de un drept de apreciere asupra măsurilor pe care trebuie să le ia. Or, în momentul adoptării Ordonanței de urgență nr.37/2009, Guvernul s-a aflat într-o situație extraordinară - care, potrivit afirmațiilor acestuia, persistă și în prezent -, situație care a impus măsuri urgente de politică legislativă în vederea asigurării și protejării interesului public, menite să consolideze activitatea serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale din unitățile administrativ teritoriale, în scopul îmbunătățirii actului managerial în contextul necesității reducerii cheltuielilor bugetare.

Consideră că nu au fost încălcate nici prevederile art.115 alin.(6) din Constituție, întrucât nu este afectată substanța dreptului fundamental la muncă, apreciind, de altfel, că toate susținerile autorilor sesizării referitoare la acest aspect țin de interpretarea și aplicarea soluțiilor legale propuse, și nu de neconstituționalitatea acestora.

Apreciază că nu este nesocotit principiul nediscriminării, întrucât condițiile stabilite prin legea criticată se aplică, în egală măsură, tuturor celor vizați de ipoteza normei criticate.

În ceea ce privește principiul securității raporturilor juridice arată că, în opinia sa, acesta nu are nicio legătură cu reglementările cuprinse în legea atacată.

Consideră că nu poate fi reținută nici critica referitoare la încălcarea art.54 alin.(2) din Constituție.

În fine, precizează că prevederile art.120 alin.(1) din Legea fundamentală dispun asupra principiilor de organizare a administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale și nu asupra naturii juridice a funcțiilor prin intermediul cărora se realizează conducerea serviciilor publice deconcentrate din unitățile administrativ-teritoriale. În plus, arată că nicio dispoziție din cuprinsul legii criticate nu are în vedere preluarea conducerii serviciilor publice deconcentrate de către o persoană privată, după cum nicio prevedere din Legea fundamentală nu interzice ca aceste servicii să fie conduse de persoane care au altă calitate decât cea de funcționari publici.

Ulterior, prin adresa nr.5/4852/E.B. din 7 octombrie 2009, Guvernul a înștiințat Curtea Constituțională că, în ședința din data de 6 octombrie 2009, a adoptat 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. Totodată, precizează că își menține punctul de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate a Legii de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2009, transmis la data de 7 iulie 2009.

Președintele Senatului nu a comunicat punctul său de vedere.

D. La termenul din 8 iulie 2009, Curtea a dispus amânarea soluționării sesizării pentru data de 9 iulie 2009 și apoi pentru 14 iulie 2009, când, potrivit art.18 alin.(1) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a fost

dezbătută pe baza raportului prezentat de judecătorul-raportor și a celorlalte documente aflate la dosar. Dezbaterile au fost consemnate în încheierea de la acea dată, când Curtea, având nevoie de timp pentru a delibera, a dispus amânarea pronunțării pentru data de 16 septembrie 2009. La această dată, pronunțarea a fost din nou amânată, pentru 7 octombrie 2009, ca urmare a imposibilității constituirii legale a completului de judecată.

CURTEA

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Camerei Deputaților și Guvernului, documentele privind inițierea și desfășurarea procesului legislativ, raportul întocmit de judecătorul-raportor, Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2009 privind unele măsuri de îmbunătățire a activității administrației publice, raportată la dispozițiile Constituției, precum și prevederile Legii nr.47/1992, reține următoarele:

I. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, 10, 15, 16 și 18 din Legea nr.47/1992, să se pronunțe asupra obiecției de neconstituționalitate formulate de un număr de 63 de deputați.

Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2009 privind unele măsuri de îmbunătățire a activității administrației publice. Din formularea și motivarea sesizării rezultă explicit voința autorilor acesteia de a supune controlului de constituționalitate pe lângă legea de aprobare, însăși ordonanța. Sub acest aspect, în jurisprudența sa, Curtea a stabilit că ordonanțele Guvernului aprobate de Parlament prin lege încetează să mai fie acte normative de sine stătătoare și devin, ca efect al aprobării de către autoritatea legiuitoare,

acte normative cu caracter de lege, chiar dacă, din rațiuni de tehnică legislativă, alături de datele legii de aprobare, conservă și elementele de identificare atribuite la adoptarea lor de către Guvern.

Dispozițiile din Legea fundamentală pretins încălcate sunt următoarele: art.1 alin.(3) și (5) privind Statul român, art.11 care reglementează raporturile dintre dreptul internațional și dreptul intern, art.16 alin.(1) care consacră principiul egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări, art.20 alin.(1) referitor la principiul interpretării și aplicării dispozițiilor constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte, art.41 alin.(1) potrivit cărora dreptul la muncă nu poate fi îngrădit, iar alegerea profesiei, a meseriei sau a ocupației, precum și a locului de muncă este liberă, art.54 alin.(2) cu referire la cetățenii cărora le sunt încredințate funcții publice, precum și militarilor, care răspund de îndeplinirea cu credință a obligațiilor ce le revin, scop în care depun jurământul cerut de lege, art.61 alin.(2) care instituie principiul bicameralismului Parlamentului, art.76 alin.(3) referitoare la adoptarea legilor cu procedură de urgență, art.79 privind Consiliul Legislativ, art.111 alin.(1) teza finală care prevede că în cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat este obligatorie solicitarea informării, art.115 alin.(4) și (6) care stabilește condițiile în care pot fi adoptate ordonanțe de urgență și art.120 alin.(1) care consacră principiile de bază ale administrației publice locale.

De asemenea, sunt invocate Declarația Universală a Drepturilor Omului și, în special, art.2, art.7 și art.21 pct.2 din aceasta, Pactul Internațional cu privire la Drepturile Economice, Sociale și Culturale, Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și Directiva

2000/78/CE de creare a unui cadru general în favoarea tratamentului egal privind ocuparea forței de muncă și condițiile de muncă.

II. În cursul dezbaterii obiecției de neconstituționalitate, au fost puse în discuție unele probleme legate de admisibilitatea sesizării, și anume:

a) dacă Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2009 a rămas fără obiect, având în vedere că, în ziua precedentă soluționării de către Curtea Constituțională a prezentei sesizări de neconstituționalitate, Guvernul a emis o ordonanță de urgență prin care a abrogat în mod expres Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2009;

b) dacă instanța de contencios constituțional nu ar trebui să își extindă controlul și asupra Ordonanței de urgență a Guvernului nr.105/2009, ținând seama de faptul că aceasta a preluat în integralitatea lor prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2009 pe care a abrogat-o.

Întrucât aceste probleme au caracterul unor obstacole dirimante în examinarea obiecției de neconstituționalitate, se impune ca ele să fie rezolvate înainte de cercetarea motivelor de neconstituționalitate invocate în sesizare.

În acest scop, Curtea observă că, în Monitorul Oficial al României, Partea I. nr.668 din 6 octombrie 2009, a fost publicată 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. Dispozițiile art.XIV alin.(1) din acest act normativ au următorul cuprins: *„Pe data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență, 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, se abrogă”.

Așadar, Curtea observă că, în timp ce era sesizată cu obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență nr.37/2009 privind unele măsuri de îmbunătățire a activității administrației publice, având termen de soluționare la data de 7 octombrie 2009, Guvernul a adoptat, la 6 octombrie 2009, Ordonanța de urgență nr.105/2009, care a fost depusă în aceeași zi la Senat, ca primă Cameră sesizată, și a fost publicată tot pe 6 octombrie 2009 în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.668.

Prin această din urmă ordonanță, Guvernul a intervenit sub două aspecte asupra Ordonanței de urgență nr.37/2009, aprobată de Parlament prin legea care a fost supusă controlului de constituționalitate:

a) în cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.105/2009 a preluat în integralitatea sa reglementarea cuprinsă în Ordonanța de urgență nr.37/2009;

b) a abrogat această ordonanță de urgență prin art.XIV alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.105/2009.

Curtea constată că aceste intervenții ale Guvernului asupra Ordonanței de urgență nr.37/2009, în timp ce legea de aprobare a acesteia se afla la Curtea Constituțională în vederea exercitării controlului de constituționalitate *a priori*, înainte de promulgarea acesteia, impun câteva considerații:

Parlamentul a aprobat Ordonanța de urgență nr.37/2009 cu unele modificări prevăzute la art.I punctele 1-7 și a introdus la art.II o nouă reglementare cu privire la ocuparea unor posturi cuprinse în lege.

Curtea consideră că abrogarea unei ordonanțe de urgență aprobate prin lege nu constituie un impediment în ceea ce privește examinarea sesizării de neconstituționalitate.

În acest sens, Curtea reține că, după aprobarea ordonanței de către Parlament, controlul de constituționalitate se exercită față de legea de aprobare, al cărei conținut este chiar ordonanța guvernamentală. Altfel spus, legea de aprobare integrează în totalitate prevederile din ordonanța aprobată, iar, prin aprobare, ordonanța încetează să mai existe ca act juridic normativ distinct; aprobarea dă naștere, însă, unui act normativ nou, care a absorbit și ordonanța. Ca atare, Curtea consideră că, întrucât devin parte integrantă a legii de aprobare, dispozițiile ordonanței pot fi supuse controlului de constituționalitate în condițiile art.146 lit.a) din Legea fundamentală.

Prin Decizia nr.95 din 8 februarie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.177 din 23 februarie 2006, Curtea a statuat că problema admisibilității controlului constituționalității legilor și ordonanțelor ieșite din vigoare - fie prin ajungere la termen, în cazul legilor cu caracter temporar, fie prin abrogare – nu se pune decât în cazul controlului posterior, prevăzut de art. 146 lit. d) din Constituție, nu și atunci când, în baza art. 146 lit. a) din Constituție, Curtea Constituțională *"se pronunță asupra constituționalității legilor, înainte de promulgarea acestora"*. Aceasta, deoarece este evident că în acest caz nu poate fi vorba de un act normativ ieșit din vigoare, ci de o lege care, adoptată fiind de Parlament, urmează să fie supusă promulgării de către Președintele României, în baza art. 77 din Constituție, și publicării în Monitorul Oficial al României pentru ca, potrivit art. 78 din Legea fundamentală să intre în vigoare *"la 3 zile de la data publicării sau de la o dată ulterioară prevăzută în textul ei"*.

Așa fiind, în situația în care, prin legea supusă controlului înainte de promulgare se aprobă o ordonanță abrogată, nu se poate reține existența unui caz de inadmisibilitate ca urmare a faptului că s-ar exercita controlul de constituționalitate al unei legi ieșite din vigoare. **Obiectul direct al controlului**

nu îl constituie constituționalitatea prevederilor ordonanței ieșite din vigoare, ci constituționalitatea legii de aprobare a acesteia, adică de validare a conținutului ei normativ prin actul de voință al Parlamentului.

Astfel cum a observat instanța de contencios constituțional prin decizia mai sus amintită, **a decide altfel ar însemna să se admită ca o lege prin care s-a aprobat o ordonanță neconstituțională ieșită din vigoare să nu poată fi supusă controlului Curții Constituționale în vederea restabilirii ordinii de drept consacrate prin Legea fundamentală și, pe cale de consecință, că prevederile Constituției nu sunt obligatorii.** Ținând seama de prevederile art. 1 alin. (5) din Constituția României, conform căroră, "*In România, respectarea Constituției și a legilor este obligatorie*", o asemenea soluție este absolut inacceptabilă.

Totodată, Curtea constată că, în prezent, proiectul de Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.105/2009 se află în dezbaterile Parlamentului. Atât timp cât procedura legislativă de adoptare a acestei legi este în desfășurare, Curtea Constituțională nu poate să își extindă controlul de constituționalitate asupra ordonanței de urgență menționate.

Față de cele învederate, Curtea constată că nu există nici un motiv de inadmisibilitate a sesizării de neconstituționalitate cu care a fost învestită și nici de a-și extinde controlul cu privire la constituționalitatea Ordonanței de urgență nr.105/2009.

Curtea observă, însă, că soluția aleasă de Guvern de a emite, chiar în ziua premergătoare celei în care Curtea Constituțională urma să se pronunțe asupra constituționalității Legii de aprobare a Ordonanței de urgență nr.37/2009, o nouă ordonanță de urgență prin care abrogă ordonanța aprobată prin lege de Parlament, dar preia integral conținutul acesteia, pune în discuție

comportamentul constituțional de ordin legislativ al Executivului față de Parlament și, nu în cele din urmă, față de Curtea Constituțională.

III. Examinând sesizarea de neconstituționalitate, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate este întemeiată sub aspectul încălcării prevederilor art.115 alin.(6) din Constituție, pentru următoarele considerente:

Autorii sesizării susțin că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2009 afectează grav activitatea tuturor instituțiilor publice ale statului vizate de acest act normativ, ceea ce contravine dispozițiilor art.115 alin.(6) din Constituție, potrivit cărora „*Ordonanțele de urgență (...) nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului (...)*”

Atât în jurisprudența Curții Constituționale, cât și în doctrină s-a considerat 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).

Printre instituțiile fundamentale ale statului și care fac obiectul criticii de neconstituționalitate a Legii de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2009 se identifică și „serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale”, prin raportare la art.123 alin.(2) din Constituție, conform căruia „*Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local și conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale*”.

În sensul art.2 lit.j) din Legea-cadru a descentralizării nr.195/2006 „deconcentrarea” presupune „redistribuirea de competențe administrative și financiare de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației

publice centrale către propriile structuri de specialitate din teritoriu”. Serviciile publice deconcentrate reprezintă, așa cum se menționează în doctrină, „prelungiri în teritoriu ale ministerelor”. Serviciile publice deconcentrate sunt structuri care îndeplinesc atribuții de putere publică.

Cât privește înțelesul sintagmei de „afectare a regimului instituțiilor fundamentale ale statului” se au 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 etc.

Cu privire la sensul dispozițiilor art.115 alin.(6) din Legea fundamentală Curtea Constituțională a statuat, prin Decizia nr.1189 din 6 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr.787 din 25 noiembrie 2008, că „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”.

Prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2009 privind unele măsuri de îmbunătățire a activității administrației publice, așa cum a fost aprobată prin lege de către Parlament, a fost afectat regimul juridic al serviciilor publice deconcentrate, ceea ce îi atrage neconstituționalitatea, pentru cele ce se vor arăta în continuare.

Astfel, prin modificările aduse de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2009 articolului 13 alin.(1) lit.d) din Legea nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici și anexei la această lege, au fost eliminate din categoria funcționarilor publici de conducere funcțiile de „director executiv și director executiv adjunct ai serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale”.

Potrivit art.III din această ordonanță, funcțiile publice, funcțiile publice specifice și posturile încadrate în regim contractual, care conferă calitatea de conducător al serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale, precum și adjuncții acestuia se desființează. În locul acestor funcții este instituită funcția „director coordonator al serviciului public deconcentrat”, care va fi ajutat de unul sau mai mulți adjuncți, în limita numărului de posturi care se desființează. Persoanele care urmează să ocupe aceste funcții sunt numite prin „act administrativ” al ordonatorului principal de credite în subordinea, în coordonarea sau sub autoritatea căruia funcționează serviciul public deconcentrat respectiv și își vor exercita funcțiile în baza unui „contract de management” încheiat cu ordonatorul principal de credite, pe o perioadă de maximum 4 ani, contract asimilat „contractului individual de muncă”.

Această construcție juridică deficitară și confuză ridică problema statutului juridic al „directorului coordonator” și a naturii juridice a „contractului de management”.

Prin reglementările sale, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2009 „afectează” statutul juridic al unor funcționari publici de conducere din sfera serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ teritoriale, stabilit prin Legea nr.188/1999, cu modificările și completările ulterioare, republicată, adoptată de Parlament în conformitate cu prevederile art.73 alin.(3) lit.j) din Legea fundamentală, potrivit căroră **statutul funcționarilor publici se reglementează prin lege organică.**

De altfel, prin întreg conținutul reglementării, Guvernul a intervenit într-un domeniu pentru care nu avea competența materială, încălcând, astfel, dispozițiile art.115 alin.(6) din Constituție.

Curtea Constituțională a statuat în mod constant în jurisprudența sa că viciul de neconstituționalitate a unei ordonanțe simple sau ordonanțe de urgență emise de Guvern nu poate fi acoperit prin aprobarea de către Parlament a ordonanței respective. În consecință, legea care aprobă o ordonanță de urgență neconstituțională este ea însăși neconstituțională.

Ținând cont de existența viciului de neconstituționalitate extrinsecă evidențiat mai sus, constând în emiterea de către Guvern a unei ordonanțe de urgență într-un domeniu care, potrivit art.115 alin.(6) din Constituție, este sustras competenței sale, Curtea constată că examinarea celorlalte critici de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2009 nu mai este necesară.

Pentru aceste motive, Curtea constată că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2009 privind unele măsuri de îmbunătățire a activității administrației publice este neconstituțională.

Totodată, Curtea observă că, prin dispozițiile sale, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2009 exprimă o tendință de politizare a structurilor guvernamentale din unitățile administrativ-teritoriale, mai precis la nivelul județelor, și pune în discuție regimul constituțional și legal actual al funcției publice.

Având în vedere considerentele expuse în prezenta decizie, dispozițiile art.146 lit.a) și ale art.147 alin.(2) și (4) din Constituție, precum și ale art.11 alin.(1) lit.A.a), ale art.15 și ale art.18 din Legea nr.47/1992, cu majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**În numele legii****DECIDE :**

Constată că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2009 privind unele măsuri de îmbunătățire a activității administrației publice este neconstituțională.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și primului-ministru și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Dezbaterile au avut loc la datele de 14 iulie 2009 și 7 octombrie 2009 și la acestea au participat: Ioan Vida, președinte, Nicolae Cochinescu, Aspazia Cojocar, Acsinte Gaspar, Petre Lăzăroiu, Ion Predescu, Puskás Valentin Zoltán, Tudorel Toader și Augustin Zegrean, judecători.

**PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE,**

Ioan Vida
Prof.univ.dr. Ioan Vida



**Magistrat-asistent,
Valentina Bărbățeanu**

Valentina Bărbățeanu