

**DECIZIA Nr.1.629**  
**din 3 decembrie 2009**

**referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.I pct.1-5 și 26, art.III, art.IV, art.V, art.VIII și anexa nr.1 din 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**

Publicată în Monitorul Oficial nr.28 din 14.01.2010

Ioan Vida	- președinte
Nicolae Cochinescu	- judecător
Aspazia Cojocar	- judecător
Acsinte Gaspar	- judecător
Petre Lăzăroiu	- judecător
Ion Predescu	- judecător
Puskás Valentin Zoltán	- judecător
Tudorel Toader	- judecător
Augustin Zegrean	- judecător
Carmen-Cătălina Gliga	- procuror
Claudia-Margareta Krupenschi	- magistrat-asistent

Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2009 privind unele măsuri de îmbunătățire a activității administrației publice, excepție ridicată de Laurențiu Achimescu în Dosarul nr.551/46/2009 al Curții de Apel Pitești - Secția comercială și de contencios administrativ și fiscal.

La apelul nominal se constată lipsa părților, față de care procedura de citare a fost legal îndeplinită.

Cauza fiind în stare de judecată, președintele Curții acordă cuvântul reprezentantului Ministerului Public.

Acesta susține, în principal, respingerea ca inadmisibilă a excepției de neconstituționalitate, deoarece Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2009, criticată, este în prezent abrogată expres prin art.art.XIV alin.(1) din 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, chiar și în condițiile în care Curtea Constituțională se va pronunța asupra dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.105/2009 pe motivul că aceasta preia, în cuprinsul său, conținutul dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2009, reprezentantul Ministerului Public consideră că și o excepție cu un asemenea obiect este, de asemenea, inadmisibilă, deoarece Ordonanța de urgență a Guvernului nr.105/2009 nu a fost încă supusă dezbaterii Parlamentului pentru aprobare prin lege, un astfel de impediment fiind apreciat, în conformitate cu cele reținute de Curte prin Decizia nr.1.257 din 7 octombrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 6 noiembrie 2009, de natură să împiedice examinarea constituționalității unei ordonanțe de urgență. În subsidiar, în eventualitatea în care Curtea va trece la examinarea dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.105/2009, consideră că excepția de neconstituționalitate trebuie admisă, pe aceleași considerente pentru care Curtea Constituțională, prin Decizia nr.1.257/2009, a constatat neconstituționalitatea Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2009 privind unele măsuri de îmbunătățire a activității administrației publice.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, reține următoarele:

Prin Încheierea din 3 iunie 2009, pronunțată în Dosarul nr.551/46/2009, **Curtea de Apel Pitești - Secția comercială și de contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2009 privind unele măsuri de îmbunătățire a activității administrației publice.**

Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de Laurențiu Achimescu într-o cauză având ca obiect anularea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2009 și a unui ordin prin care autorul excepției a fost eliberat din funcție.

**În motivarea excepției de neconstituționalitate** autorul acesteia arată, mai întâi, că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2009 reglementează, de principiu, aceeași soluție legislativă cuprinsă în Legea de modificare a Legii nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, lege asupra căreia Curtea Constituțională a exercitat controlul de constituționalitate înainte de promulgare. Guvernul a adoptat ordonanța de urgență criticată înainte de pronunțarea acestei decizii, lipsind-o astfel de orice fel de efect juridic și încălcând "o mulțime de prevederi constituționale, începând cu art.1 alin.(4)", care instituie principiul separației și echilibrului puterilor în stat, dar și art.61 alin.(1) din Legea fundamentală, referitor la Parlament ca unică autoritate legiuitoare a țării.

Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2009 nu este, practic, motivată sub aspectul urgenței și nu cuprinde justificarea situației excepționale care a determinat adoptarea sa în regim de urgență, ceea ce contravine prevederilor art.115 alin.(4) din Constituție. Adevăratul motiv ce a stat la baza adoptării acestui act normativ a fost, în opinia autorului excepției, "contracararea posibilelor efecte ale exercitării unui drept constituțional de către un număr de parlamentari împotriva unei legi deja adoptată de Parlament."

În ceea ce privește nerespectarea prevederilor art.115 alin.(6) din Legea fundamentală, se arată că aceeași ordonanță de urgență afectează drepturile prevăzute de Constituție, și anume dreptul la muncă, drept complex reglementat de Constituția României, și Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale și care cuprinde dreptul la protecția socială a muncii și dreptul la un nivel de trai decent. Mai mult decât atât, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului statuează că noțiunea de "bun" înglobează orice interes al unei persoane de drept privat ce are o valoare economică, astfel că dreptul la salariu poate fi asimilat unui drept de proprietate, iar afectarea primului echivalează, sub acest aspect, cu o expropriere, fapt ce contravine art.44 alin.(3) din Constituție.

**Curtea de Apel Pitești - Secția comercială și de contencios administrativ și fiscal** se pronunță numai în sensul admisibilității excepției de neconstituționalitate, nu și asupra temeiniciei acesteia.

Potrivit dispozițiilor 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 formula punctele de vedere cu privire la excepția de neconstituționalitate ridicată.

**Guvernul**, în punctul său de vedere, consideră că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată. În acest sens, susține, în esență, că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2009 a fost adoptată cu respectarea prevederilor art.115 alin.(4) din Constituție, astfel cum rezultă din Nota de fundamentare și preambulul acesteia, și nici nu afectează, prin conținutul său, exercitarea dreptului la muncă sau dreptul la un nivel de trai decent.

**Avocatul Poporului**, în punctul său de vedere, apreciază că prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2009 sunt constituționale. Aceasta cuprinde în preambulul său motivarea urgenței și a situației extraordinare, iar dispozițiile sale nu conțin norme contrare art.115 alin.(6), art.44, art.47 alin.(1) și (2), art.54 alin.(2) sau art.16 alin.(3) din Constituție.

**Președinții celor două Camere ale Parlamentului** nu au comunicat punctele lor de vedere.

CURTEA,

examinând încheierea de sesizare, punctele de vedere ale Guvernului și Avocatului Poporului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, concluziile procurorului, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

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.

**Obiectul excepției de neconstituționalitate** îl constituie, potrivit încheierii de sesizare și motivării autorului excepției, "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. La o dată ulterioară sesizării Curții Constituționale cu prezenta excepție, actul normativ criticat a fost abrogat expres prin art.XIV alin.(1) din 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.668 din 6 octombrie 2009.

Față de această situație, Curtea observă că, prin Decizia Plenului Curții Constituționale nr.III din 31 octombrie 1995 privind judecarea constituționalității unei dispoziții legale modificate ulterior invocării excepției, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.259 din 9 noiembrie 1995, aceasta a decis: "în cazul în care, după invocarea unei excepții de neconstituționalitate în fața instanțelor judecătorești, prevederea legală supusă controlului a fost modificată, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității prevederii legale, în noua sa redactare, numai dacă soluția legislativă din legea sau ordonanța modificată este, în principiu, aceeași cu cea dinaintea modificării," Aceeași soluție se impune, cu atât mai mult, nu doar în cazul modificării ulterioare a dispozițiilor legale criticate pe calea excepției de neconstituționalitate și preluate, într-o nouă redactare, dar cu aceeași soluție juridică de principiu, de un alt act normativ, ci și în situația în care textul legal criticat a fost, ulterior invocării excepției, abrogat expres și preluat în integralitatea sa fără modificări de esență în cuprinsul actului normativ abrogator. O soluție contrară ar echivala cu sancționarea autorului unei excepții de neconstituționalitate pentru abrogarea, ulterior invocării excepției, a textului legal criticat și îngrădirea sau îngreunarea, în acest mod, a accesului liber la justiție, independent de un act propriu de voință. Mai mult, uzitarea unui formalism excesiv este nejustificată în condițiile în care soluția legislativă criticată este în continuare în vigoare, singura diferență fiind una de formă, în sensul raportării obiectului excepției la un alt act normativ, care îl înlocuiește pe cel abrogat.

Văzând cuprinsul dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.105/2009, Curtea constată că acestea preiau în integralitate și cu modificări nesemnificative conținutul dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2009, criticate, în prezent abrogată.

În concluzie, Curtea Constituțională, urmează să se pronunțe asupra constituționalității dispozițiilor art.I pct.1-5 și 26, art.III, art.IV, art.V, art.VIII și anexa nr.1 din 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, care reglementează, în prezent, aceleași soluții juridice cuprinse în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2009, inițial criticată.

**În motivarea excepției de neconstituționalitate** autorul acesteia susține că "Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2009 privind unele măsuri de îmbunătățire a activității administrației publice" încalcă, în ordinea invocării lor, următoarele texte din Constituție: art.115 alin.(4) și (6) privind condițiile de adoptare a ordonanțelor de urgență, art.61 alin.(1) potrivit căruia "*Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării*", art.41 - *Munca și protecția socială a muncii*, art.47 alin.(1) referitor la obligația statului de a asigura cetățenilor un nivel de trai decent, art.20 - *Tratatele internaționale privind drepturile omului*, art.44 - *Dreptul de proprietate privată* și ale art.1 alin.(5) conform căruia "*În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie*". De asemenea, sunt invocate prevederile art.6 pct.1 din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, care recunosc dreptul la muncă și ale art.1 paragraful 1 din Primul protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, referitoare la protecția proprietății.

Analizând excepția de neconstituționalitate, Curtea Constituțională constată că aceasta urmează să fie admisă, având în vedere următoarele considerente:

La data de 6 octombrie 2009 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.668, 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. Potrivit art.XIV alin.(1) din aceasta, "(1) *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.*"

La data de 7 octombrie 2009, Curtea Constituțională a pronunțat, în cadrul controlului de constituționalitate a priori, Decizia nr.1.257 din 7 octombrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 6 noiembrie 2009, prin care Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2009 privind unele măsuri de îmbunătățire a activității administrației publice a fost declarată ca fiind neconstituțională. Așadar, cu acel prilej, Curtea Constituțională a examinat, înainte de promulgare, deci de intrarea sa în vigoare, Legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2009, controlul de constituționalitate raportându-se, în mod indisolubil, la actul normativ supus aprobării prin lege. Chiar dacă ordonanța de urgență astfel examinată era la acel moment abrogată prin efectul art.XIV alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.105/2009, un transfer al obiectului controlului asupra acestui din urmă act normativ în vigoare ar fi fost inadmisibil, deoarece, în cadrul controlului de constituționalitate exercitat *a priori*, deci numai asupra legilor înainte de promulgare, Curtea Constituțională se pronunță doar în limitele sesizării sale. Cu alte cuvinte, în contextul arătat, unele dispoziții ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr.105/2009 ori actul normativ în integralitatea sa puteau fi examinate fie în cadrul controlului de constituționalitate *a posteriori*, pe calea excepției de neconstituționalitate ridicate în condițiile Constituției și ale Legii nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, fie în cadrul controlului *a priori*, dar exercitat numai asupra Legii de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.105/2009, la sesizare, potrivit art.146 lit.a) din Constituție.

Prin procedeul legislativ utilizat, Guvernul a determinat ca prevederile actului normativ abrogat și declarat neconstituțional - Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2009 - să producă în continuare efecte juridice, sub forma unui act nou - Ordonanța de urgență a Guvernului nr.105/2009 - care, așa cum s-a arătat, a preluat în integralitate, cu unele modificări nesemnificative, dispozițiile inițiale în materia respectivă. Așa cum s-a menționat și în Decizia nr.1.257 din 7 octombrie 2009, o astfel de situație "pune în discuție comportamentul constituțional de ordin legislativ al Executivului față de Parlament și, nu în cele din urmă, față de Curtea Constituțională."

În motivarea prezentei excepții de neconstituționalitate, autorul acesteia susține că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2009 contravine prevederilor art.115 alin.(6) din Legea fundamentală, potrivit căroră: "*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.*"

Prin Decizia nr.1.257 din 7 octombrie 2009, mai sus menționată, Curtea Constituțională a constatat că prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2009, aprobată prin lege de către Parlament, a fost afectat regimul juridic al serviciilor publice deconcentrate în sensul încălcării prevederilor art.115 alin.(6) din Constituție. În esență, Curtea a reținut, în acest sens, că "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, republicată, cu modificările și completările ulterioare, 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" și că "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." De asemenea, cu același prilej, Curtea a analizat ordonanța de urgență în ansamblul său și sub aspectul noii concepții pe care o consacără în domeniul

administrației publice," referitoare la desființarea funcțiilor publice, a funcțiilor publice specifice și a posturilor 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 și instituirea, corelativ, a funcției de "director coordonator al serviciului public deconcentrat", persoană numită, în urma câștigării unui concurs anume organizat, prin "act administrativ" al ordonatorului principal de credite în subordinea, în coordonarea sau sub autoritatea căruia funcționează serviciul public deconcentrat respectiv și care își exercită 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". Curtea a conchis că "această construcție juridică deficitară și confuză ridică problema statutului juridic al «directorului coordonator» și a naturii juridice a «contractului de management»".

Așa cum s-a arătat, obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie dispozițiile art.I pct.1-5 și 26, art.III, art.IV, art.V, art.VIII și anexa nr.1 din 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.

Întrucât aceste dispozițiile legale determinate din cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.105/2009 conțin aceleași reglementări și aceleași soluții legislative ca și cele ce au constituit obiectul criticii formulate de autorul excepției, Curtea constată că argumentele reținute în Decizia nr.1.257 din 7 octombrie 2009, referitoare la încălcarea art.115 alin.(6) din Constituție și menționate mai sus, sunt, mutatis mutandis, valabile și în prezenta cauză. În plus, potrivit art.147 alin.(4) din Legea fundamentală, deciziile Curții Constituționale "*sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor.*"

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

DECIDE:

Admite excepția de neconstituționalitate ridicată de Laurențiu Achimescu în Dosarul nr.551/46/2009 al Curții de Apel Pitești - Secția comercială și de contencios administrativ și fiscal și constată că dispozițiile art.I pct.1-5 și 26, art.III, art.IV, art.V, art.VIII și anexa nr.1 din 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 sunt neconstituționale.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului.

Pronunțată în ședința publică din data de 3 decembrie 2009.