

## DECIZIA Nr.414 din 14 aprilie 2010

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.I pct.1, art.I pct.6, art.I pct.27 și ale art.I pct.28 din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici**

**Publicată în Monitorul Oficial nr.291 din 04.05.2010**

În temeiul prevederilor art.146 lit.a) din Constituție și al art.15 alin.(1) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, la data de 3 martie 2010, un grup de 33 de senatori a solicitat Curții Constituționale să se pronunțe asupra constituționalității dispozițiilor art.I pct.1, art.I pct.6, art.I pct.27 și ale art.I pct.28 din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici.

Sesizarea de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.2.605 din 3 martie 2010 și constituie obiectul Dosarului nr.517A/2010.

La sesizare a fost anexată lista cuprinzând semnăturile celor 33 de senatori, și anume: Ion Toma, Viorel Arcaș, Vasile-Cosmin Nicula, Dan-Coman Șova, Sorin-Constantin Lazăr, Ecaterina Andronescu, Marius-Sorin-Ovidiu Bota, Ioan Chelaru, Laurențiu-Florian Coca, Florin Constantinescu, Alexandru Cordoș, Titus Corlățean, Avram Crăciun, Daea Petre, Mihăiță Găină, Toni Greblă, Gheorghe Marcu, Radu-Cătălin Mardare, Valer Marian, Alexandru Mazăre, Gavril Mîrza, Elena Mitrea, Nicolae Moga, Sergiu-Florin Nicolăescu, Gheorghe Pop, Nicolae-Dănuț Prunea, Ion Rotaru, Daniel Savu, Doina Silistru, Constantin Tămagă, Adrian Țuțuianu, Șerban-Constantin Valeca și Cătălin Voicu.

I. Cu privire la dispozițiile art.I pct.1 și pct.28 din lege, în esență, se susține că acestea încalcă prevederile art.16 alin.(1), (3) și art.53 din Constituție. În acest sens, se apreciază că modificarea intempestivă, la scurte intervale de timp, a normelor care reglementează regimul juridic al conducătorilor serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale este de natură **să afecteze** statutul funcționarilor publici de conducere din sfera serviciilor publice deconcentrate și **nu asigură egalitatea** acestei categorii de funcționari publici în raport cu celelalte persoane care ocupă sau au ocupat funcții publice de conducere în administrația publică centrală și locală.

În opinia autorilor obiecției de neconstituționalitate, climatul de instabilitate legislativă cu privire la conducătorii serviciilor publice deconcentrate a determinat o diferență de tratament juridic, fundamentată pe considerente de ordin politic, între această categorie de conducători și celelalte persoane care dețin funcții publice de conducere în administrația publică. Se apreciază că, în timp ce aceștia din urmă s-au bucurat de toate prevederile Legii nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, în sensul că au fost protejați de schimbările intempestive și abuzive din funcție, conducătorilor serviciilor publice deconcentrate li s-a administrat un alt tratament juridic, și anume au fost schimbați din funcții prin jocul combinat al mai multor modificări legislative operate prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2009 și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.105/2009, ambele declarate neconstituționale de către Curtea Constituțională.

Se arată că textele de lege criticate creează în mod fictiv o nouă categorie de funcții publice, cea de director și director adjunct al serviciilor publice deconcentrate, dar care, în realitate, sunt identice sub aspectul sferei de atribuții și competențe cu funcțiile de director executiv și director executiv adjunct ai serviciilor publice deconcentrate existente anterior, în scopul de a face imposibilă reintegrarea persoanelor care au ocupat aceste din urmă funcții.

Toate aceste modificări legislative au creat condiții favorabile pentru ocuparea funcțiilor publice de conducători ai serviciilor publice deconcentrate pe criterii subiective, ceea ce este de natură să contravină scopului legii, și anume asigurarea unui serviciu public stabil, profesionist, transparent, eficient și imparțial, în interesul cetățenilor.

Prin modificarea continuă a regimului juridic aplicabil conducătorilor serviciilor publice deconcentrate, prin desființarea și înființarea, în mod succesiv, a posturilor acestora este încălcat principiul accesului egal la funcțiile publice, prevăzut de art.16 alin.(3) din Constituție, care presupune atât accesul efectiv la funcția publică, cât și exercitarea sa în condiții de egalitate sub aspectul protecției acordate tuturor categoriilor de funcționari publici. Aceste

măsurile constituie restrângeri ale dreptului de acces la o funcție publică, care nu sunt justificate în mod obiectiv ca fiind imperios necesare pentru salvagardarea unui alt drept care, în absența acestor restricții, ar fi grav compromis. Mai mult, se aduce atingere substanței dreptului prevăzut de art.16 alin.(3) din Constituție, astfel încât textele criticate sunt contrare exigențelor art.53 din Constituție.

II. Se susține că art.I pct.6 din lege contravine art.16 alin.(1) din Constituție, întrucât stabilește în sarcina mai multor entități publice competența organizării concursului de recrutare a funcționarilor publici. În acest mod se alterează obiectivitatea verificării aptitudinilor/competențelor profesionale ale candidaților și se creează discriminări, în sensul că recrutarea în funcții publice de conducere vacante de șef serviciu sau șef birou, în funcții publice specifice asimilate acestora sau în funcții publice de execuție vacante și temporar vacante nu se realizează de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, ci de autoritățile sau instituțiile publice în al căror stat de funcții se află funcțiile publice respective.

III. Se consideră că dispozițiile art.I pct.27 din lege încalcă art.16 alin.(1) și (3) din Constituție, întrucât accesul la funcția publică nu se face prin concurs, ci prin transformarea posturilor de natură contractuală care implică exercitarea unor prerogative de putere publică în funcții publice. Astfel, persoanele încadrate în posturi de natură contractuală, aflate în ipoteza art.I pct.27 din lege, urmează să ocupe funcții publice în baza unui act administrativ de numire, în absența organizării unui concurs, ceea ce este discriminatoriu în raport cu terțe persoane care doresc să accedă la o funcție publică, situație în care accesul se realizează numai prin susținerea unui concurs.

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992, sesizarea a fost transmisă președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, pentru a-și formula punctele de vedere asupra sesizării de neconstituționalitate.

**Președintele Senatului** a transmis Curții Constituționale, cu Adresa nr.662 din 10 martie 2010, punctul său de vedere, în care se arată că sesizarea de neconstituționalitate este întemeiată, întrucât modificările aduse Legii nr.188/1999 contravin art.16 alin.(1) și (3), precum și art.53 din Constituție. În acest sens, se arată că modificarea continuă a regimului juridic aplicabil conducătorilor serviciilor publice deconcentrate, precum și schimbarea succesivă a denumirii unor funcții afectează stabilitatea exercitării acestora, precum și statutul juridic al funcționarilor publici din serviciile publice deconcentrate, ceea ce încalcă dreptul de acces la o funcție publică și principiul stabilității ce ar trebui să guverneze exercitarea funcțiilor publice. Se mai susține că legea criticată adâncește inegalitățile de regim juridic dintre conducătorii serviciilor publice deconcentrate și ceilalți funcționari publici prin crearea unei noi categorii de funcții publice și duce la imposibilitatea reintegrării persoanelor care au ocupat aceste funcții publice.

Înființarea și desființarea succesivă a unor funcții publice care presupun atribuții identice nu sunt de natură să îndeplinească dezideratul accesului în condiții de egalitate la funcțiile publice, motiv pentru care prevederile legale criticate încalcă art.16 alin.(1) și (3), precum și art.53 din Constituție.

Se mai arată că, în lipsa organizării vreunui concurs, persoanele încadrate în posturi de natură contractuală care implică exercitarea unor prerogative de putere publică și care se transformă în funcții publice urmează să ocupe noile funcții publice în baza unui act administrativ de numire. Astfel, aceste persoane sunt favorizate, contrar art.16 alin.(1) din Constituție, în raport cu alte persoane care doresc să ocupe o funcție publică.

În fine, se consideră că legea criticată încalcă exigențele Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale privind accesibilitatea și previzibilitatea normei juridice, având formulări neclare, ceea ce lipsește norma juridică de caracterul logic și precis.

**Guvernul** a transmis Curții Constituționale, cu Adresa nr.5/1.645/E.B. din 12 martie 2010, punctul său de vedere, în care se arată că sesizarea de neconstituționalitate este neîntemeiată, pentru următoarele motive:

1. Modificarea terminologiei folosite în raport cu denumirea funcțiilor publice de conducere ale serviciilor publice deconcentrate nu afectează regimul juridic al acestora. Se arată că, din moment ce serviciile publice deconcentrate sunt extensii funcționale ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale, noile denumiri sunt mult mai potrivite, fiind în concordanță cu denumirile funcțiilor publice de conducere din compartimentele organizatorice ale ministerelor. Se mai arată că noile funcții publice nu sunt create *intuitu personae*. În consecință, nu se poate reține încălcarea art.16 alin.(1) din Constituție.

2. Referitor la încălcarea art.16 alin.(3) din Constituție prin prevederile art.I pct.1 din lege, se arată că argumentarea autorilor sesizării se bazează doar pe supoziții formulate „în contextul unor aprecieri subiective, lipsite de fundament, în legătură cu aspecte de aplicare a legii”. Se apreciază că schimbarea denumirii funcțiilor publice de conducere a serviciilor publice deconcentrate este de competența exclusivă a legiuitorului. Totodată, o atare măsură nu face referire la modificarea atribuțiilor aferente funcțiilor publice de conducere a serviciilor deconcentrate și, prin urmare, nu are relevanță asupra regimului juridic al acesteia. În acest sens sunt invocate și prevederile art.100 alin.(1) lit.c) din Legea nr.188/1999.

3. Pentru motivele arătate mai sus, se apreciază că art.I pct.1 din lege nu contravine nici art.53 din Constituție.

4. În raport cu critica de neconstituționalitate ce vizează art.I pct.6 din lege, se apreciază că, potrivit argumentației aferente expunerii de motive la proiectul de lege, acest text este expresia continuării procesului de descentralizare a competențelor de gestiune a funcțiilor publice și a funcționarilor publici, ceea ce va antrena o creștere a rolului și responsabilităților conducătorilor autorităților și instituțiilor publice. În acest context, se consideră că aspectele invocate în critica de neconstituționalitate în privința art.I pct.6 din lege nu vizează veritabile probleme de constituționalitate, ci vizează chestiuni care țin de oportunitatea politicii legislative în domeniul funcției publice.

5. Art.I pct.27 din lege consacră o modalitate de ocupare a funcției publice expres prevăzută de Legea nr.188/1999, care la art.56 lit.e) prevede că funcțiile publice pot fi ocupate și „prin alte modalități prevăzute expres de prezenta lege”. Prin urmare, critica autorilor sesizării de neconstituționalitate vizează chestiuni ce țin, mai degrabă, de politica legislativă a Parlamentului.

**Președintele Camerei Deputaților** nu a comunicat punctul său de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

#### CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Senatului și Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii 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.a) din Constituție și celor ale art.1, 10, 15 și 18 din Legea nr.47/1992, republicată, să soluționeze sesizarea de neconstituționalitate.

Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie dispozițiile art.I pct.1, art.I pct.6, art.I pct.27 și art.I pct.28 din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, care au următorul cuprins:

- Art.I pct.1: „1. La articolul 13 alineatul (1), litera d) se modifică și va avea următorul cuprins:

«d) director executiv și director executiv adjunct în cadrul instituției prefectului, în cadrul aparatului propriu al autorităților administrației publice locale și al instituțiilor publice subordonate acestora, director și director adjunct în cadrul serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acestora.»;

- Art.I pct.6: „6. La articolul 58, alineatele (1) și (3) se modifică și vor avea următorul cuprins:

«Art.58. - (1) Concursul de recrutare pentru funcțiile publice din cadrul autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, autorităților administrative autonome, precum și pentru serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale este organizat, în condițiile legii, astfel:

a) de comisia prevăzută la art.18 alin.(1), pentru înalții funcționari publici. Secretariatul tehnic al comisiei se asigură de Agenția Națională a Funcționarilor Publici;

b) de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere generale și specifice vacante, inclusiv pentru funcțiile publice de conducere vacante de secretar al unității administrativ-teritoriale, cu excepția funcțiilor publice de conducere vacante de secretar al comunei, de șef serviciu și șef birou;

c) de autoritățile și instituțiile publice în al căror stat de funcții se află funcția publică, pentru funcțiile publice de conducere vacante de secretar al comunei, de șef serviciu și șef birou și funcțiile publice specifice asimilate acestora, precum și pentru toate funcțiile publice de execuție vacante și temporar vacante.

.....  
(3) În cazul concursurilor prevăzute la alin.(1) lit.c), autoritățile și instituțiile publice au obligația de a înștiința Agenția Națională a Funcționarilor Publici despre organizarea concursurilor, cu cel puțin 10 zile înainte de demararea procedurilor prevăzute de lege.»;

- Art.I pct.27: „27. Articolul 111 se modifică și va avea următorul cuprins:

«Art.111. - (1) Autoritățile și instituțiile publice care au prevăzute în statele de funcții posturi de natură contractuală, care presupun exercitarea unor atribuții dintre cele prevăzute la art.2 alin.(3), au obligația de a stabili funcții publice în condițiile art.107, în termen de 30 de zile de la data constatării existenței acestor atribuții.

(2) Funcțiile publice vacante, funcțiile publice de conducere, precum și funcțiile publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici, stabilite potrivit alin.(1), se ocupă în condițiile prezentei legi.

(3) Persoanele încadrate în posturi de natură contractuală care au fost stabilite și avizate ca funcții publice vor fi numite în funcții publice de execuție dacă îndeplinesc condițiile prevăzute la art.54 și condițiile de vechime în specialitatea studiilor corespunzătoare clasei și gradului profesional ale funcției publice.

(4) Drepturile salariale ale persoanelor care ocupă funcții publice în condițiile alin.(3) se stabilesc potrivit salarizării funcțiilor publice în care au fost numite.»;

- Art.I pct.28: „28. La anexă, capitolul I litera B, punctele 4 și 5 se modifică și vor avea următorul cuprins:

«4. director din cadrul autorităților administrative autonome, din aparatul ministerelor și al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, director executiv în cadrul instituției prefectului, în cadrul aparatului propriu al autorităților administrației publice locale și al instituțiilor publice subordonate acestora, director în cadrul serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale;

5. director adjunct din cadrul autorităților administrative autonome, din aparatul ministerelor și al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, director executiv adjunct în cadrul instituției prefectului în cadrul aparatului propriu al autorităților administrației publice locale și al instituțiilor publice subordonate acestora, director adjunct în cadrul serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale;»”.

Dispozițiile constituționale pretins încălcate sunt cele ale art.16 alin.(1) privind egalitatea, art.16 alin.(3) cu referire la accesul la funcțiile publice, art.53 privind restrângerea exercitării unui drept sau al unei libertăți. Totodată, sunt considerate ca fiind încălcate art.14 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale privind principiul egalității, art.1 și art.21 pct.2 din Declarația Universală a Drepturilor Omului privind principiul egalității și al accesului egal la funcțiile publice, precum și cele stabilite de Curtea Europeană a Drepturilor Omului cu privire la principiul egalității în cauza *Buchen împotriva Republicii Cehe*, 2002.

Examinând obiecția de neconstituționalitate, Curtea constată că autorii acesteia formulează trei critici intrinseci ale legii de modificare a Legii nr.188/1999. În consecință, analiza Curții va viza în mod distinct cele trei aspecte principale ale criticii de neconstituționalitate, cu privire la care reține următoarele:

I. Curtea urmează să analizeze împreună prevederile art.I pct.1 și art.I pct.28 din lege, datorită legăturii indisolubile existente între acestea, ambele texte vizând crearea unei noi funcții publice, și anume aceea de **director** și **director adjunct**, în cadrul serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale.

Pentru a avea o imagine de ansamblu asupra problematicei ridicate de aceste noi prevederi legale, se impune a fi reținută situația legislativă creată cu privire la conducătorii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale:

- prin 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, au fost eliminate din categoria funcțiilor publice de conducere funcțiile de director executiv și director executiv adjunct ai serviciilor publice deconcentrate. Prin aceeași ordonanță a fost înființată funcția de director-coordonator al acestor servicii. Prin urmare, se constată că aceste funcții au trecut din regimul funcției publice în regim contractual;

- prin Decizia Curții Constituționale nr.1.257 din 7 octombrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 6 noiembrie 2009, pronunțată într-un control *a priori* de constituționalitate, prevederile legii de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2009, deci și ale ordonanței de urgență, au fost declarate neconstituționale;

- 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, a continuat optica Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2009, astfel încât, chiar și ulterior Deciziei Curții Constituționale nr.1.257 din 7 octombrie 2009, conducerea serviciilor publice deconcentrate a fost încredințată aceluiași directori-coordonatori;

- prin Decizia nr.1.629 din 3 decembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.28 din 14 ianuarie 2010, Curtea Constituțională a declarat neconstituționale prevederile 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, texte a căror soluție legislativă se regăsea și în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2009.

Acesta este cadrul legal în care intervine legea de modificare a Legii nr.188/1999. Noutatea adusă prin această lege, în raport cu cele două ordonanțe de urgență menționate, constă în faptul că funcția de conducător al serviciilor publice deconcentrate revine la regimul de funcție publică, fiind astfel eliminată categoria directorilor-coordonatori, ce avea statutul de personal contractual. Numai că noua lege înlocuiește funcția de director executiv și director executiv adjunct al serviciilor publice deconcentrate și instituie o nouă categorie de funcții publice, și anume cea de director și director adjunct al acestor servicii. Rezultă că posturile contractuale create prin cele două ordonanțe de urgență în cursul anului 2009 nu revin la forma inițială – posturi de director executiv și director executiv adjunct -, ci sunt transformate într-o nouă categorie de funcții publice de conducere – director și director adjunct.

Curtea observă că este a treia intervenție legislativă în decursul ultimului an în privința regimului juridic ce reglementează statutul conducătorilor serviciilor deconcentrate.

În continuarea celor de mai sus, Curtea învederează anumite aspecte cu privire la efectele celor două decizii mai sus menționate, respectiv Decizia Curții Constituționale nr.1.257 din 7 octombrie 2009 și Decizia nr.1.629 din 3 decembrie 2009. Astfel:

- Decizia Curții Constituționale nr.1.257 din 7 octombrie 2009, pronunțată într-un control *a priori*, a constatat neconstituționalitatea unei legi de aprobare a ordonanței de urgență. O atare decizie „*consacră o interferență între controlul a priori de constituționalitate, s-a declarat ca fiind neconstituțională o soluție legislativă cuprinsă într-un act normativ în vigoare. O atare soluție este justificată de imperativul ca în dreptul pozitiv să nu existe sau să nu rămână în vigoare acte juridice vădit neconstituționale, Curtea neputând rămâne în pasivitate până când Parlamentul în mod ipotetic ar fi respins ordonanța de urgență în cauză*” (Decizia nr.1.640 din 10 decembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.48 din 21 ianuarie 2010). În această situație, în temeiul și în condițiile art.1 alin.(5) și art.147 alin.(1) și (4) din Constituție, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2009 și-a încetat efectele, soluția legislativă criticată fiind cea care, de altfel, a atras această soluție din partea Curții Constituționale.

- Decizia Curții Constituționale nr.1.629 din 3 decembrie 2009 a suspendat până pe data de 27 februarie 2010 efectele Ordonanței de urgență a Guvernului nr.105/2009, astfel încât, începând cu data de 28 februarie 2010, aceasta din urmă și-a încetat efectele, în temeiul art.147 alin.(1) din Constituție;

- Lipsirea de temei constituțional a actelor normative primare are drept efect încetarea de drept a actelor subsecvente emise în temeiul acestora (contractele de management, actele administrative date în aplicarea celor două ordonanțe de urgență etc);

- Potrivit jurisprudenței sale, respectiv Decizia nr.62 din 18 ianuarie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.104 din 12 februarie 2007, în cazul constatării neconstituționalității unor acte abrogatoare (precum cele două ordonanțe de urgență menționate în raport cu funcțiile de director executiv și director executiv adjunct ai serviciilor publice deconcentrate), „acestea își încetează efectele juridice în condițiile prevăzute de

art.147 alin.(1) din Constituție, iar prevederile legale care au format obiectul abrogării continuă să producă efecte”.

Prin urmare, începând cu data de 28 februarie 2010 continuă să își producă efectele juridice Legea nr.188/1999 cu conținutul său normativ de dinainte de modificările neconstituționale ce i-au fost aduse prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2009 și 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. Acesta este un efect specific al pierderii legitimității constituționale a celor două ordonanțe de urgență menționate, sancțiune diferită și mult mai gravă decât o simplă abrogare a unui text normativ.

În acest context legislativ este introdusă funcția de director și director adjunct ai serviciilor publice deconcentrate, care, la momentul intrării în vigoare a legii, ar înlocui funcțiile de director executiv și director executiv adjunct ai serviciilor publice deconcentrate.

Prin această nouă modificare, Curtea observă existența unei vădite instabilități legislative cu privire la funcția de conducător al serviciilor publice deconcentrate, ceea ce pune sub semnul întrebării tratamentul juridic aplicat acestei funcții în raport cu alte categorii de funcții de conducere din administrația publică. Se 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”.

Reglementarea analizată instituie o lipsă de egalitate de tratament juridic între persoanele care dețin posturi de conducere la nivelul serviciilor publice deconcentrate și cele care dețin astfel de posturi la nivelul instituției prefectului, al aparatului propriu al autorităților administrației publice locale și al instituțiilor publice subordonate acestora, iar, pe de altă parte, înfrângerea principiului accesului la funcția publică și a celui al stabilității raporturilor de muncă.

Pentru a analiza această situație, Curtea va ține seama de jurisprudența sa în ceea ce privește principiul egalității consacrat prin art.16 din Constituție. Astfel, în Decizia nr.1 din 8 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.69 din 16 martie 1994, Curtea a statuat că *„principiul egalității în fața legii presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite. De aceea el nu exclude ci, dimpotrivă, presupune soluții diferite pentru situații diferite. În consecință, un tratament diferit nu poate fi doar expresia aprecierii exclusive a legiuitorului, ci trebuie să se justifice rațional, în respectul principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice”*. De asemenea, art.16 din Constituție *„vizează egalitatea în drepturi între cetățeni în ceea ce privește recunoașterea în favoarea acestora a unor drepturi și libertăți fundamentale, nu și identitatea de tratament juridic asupra aplicării unor măsuri, indiferent de natura lor. În felul acesta se justifică nu numai admisibilitatea unui regim juridic diferit față de anumite categorii de persoane, dar și necesitatea lui”* (Decizia nr.53 din 19 februarie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.224 din 3 aprilie 2002). Curtea a mai statuat că *„principiul egalității în drepturi nu înseamnă eo ipso aplicarea aceluiași regim juridic unor situații care, prin specificul lor, sunt diferite”* (Decizia nr.139 din 19 noiembrie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.7 din 20 ianuarie 1997).

În cauza de față, Curtea observă că legiuitorul nu a motivat în nici un fel necesitatea desființării unei categorii de funcții publice și înființării unor noi posturi de conducere la nivelul serviciilor publice deconcentrate, introducând astfel o reglementare diferită, fără a exista o motivare temeinică, obiectivă și rațională. Prin urmare, instituirea unui tratament juridic diferit cu privire la persoanele care dețin, în momentul de față, calitatea de director executiv și director executiv adjunct la nivelul serviciilor publice deconcentrate în raport cu directorii executivi sau directorii executivi adjuncți din cadrul instituției prefectului, aparatului propriu al autorităților administrației publice locale și al instituțiilor publice subordonate acestora este de natură a încălca prevederile art.16 alin.(1) din Constituție.

Argumentul Guvernului în sensul că nou-creata categorie de funcții publice nu modifică atribuțiile aferente vechiului post, astfel încât funcționarii publici aflați pe post vor fi preluați în noua funcție creată, este lipsit, în mod evident, de pertinență pentru următoarele motive:

- art.100 alin.(1) din lege, la care se face referire, vizează situațiile de reorganizare a instituției sau autorității publice. Or, în situația de față **nu există nici o reorganizare a instituției sau autorității publice**, ci sunt doar înființate, prin schimbarea terminologiei folosite, noi posturi de conducere la nivelul serviciilor publice deconcentrate;

- art.100 alin.(1) din lege, la care se face referire, vizează funcționari publici aflați pe post. Or, în situația de față, sunt servicii publice deconcentrate care, *de facto*, nu sunt

conduse de funcționari publici, ci de directorii-coordonatori, în raport cu care nu s-ar putea face aplicarea prevederilor art.100 alin.(1) din lege.

Aceste motive sunt peremptorii, astfel că trimiterea pe care o face Guvernul la art.100 alin.(1) din Legea nr.188/1999 nu poate fi luată în considerare.

Stabilind faptul că legea în discuție nu prevede o reorganizare a serviciilor publice deconcentrate, se pune problema dacă legiuitorul are sau nu competența de a desființa și înființa prin același act normativ o anumită funcție fără o motivare rezonabilă. Răspunsul Curții nu poate fi decât unul negativ, întrucât pentru a desființa și a înființa un post trebuie să existe un temei serios și temeinic. Inițiatorul legii are obligația de a motiva acest lucru în expunerea de motive a legii. În cazul de față, în lipsa unei atari motivări și în lipsa vreunei intenții de reorganizare a serviciilor publice deconcentrate, se constată că desființarea posturilor de director executiv și director executiv adjunct nu se justifică.

Desigur, din succesiunea de acte normative, precum și din referirea pe care Guvernul a făcut-o la art.100 alin.(1) din lege, s-ar putea desluși un anumit sens al acestei modificări legislative, și anume ca o atare măsură legislativă să constituie temei pentru aplicarea art.99 lit.b) din lege, respectiv eliberarea din funcția publică dacă autoritatea publică își reorganizează activitatea prin reducerea postului ocupat de funcționarul public în cauză. Totuși, chiar și în condițiile dreptului comun, potrivit art.65 din Codul muncii, este restricționată în mod sever posibilitatea angajatorilor de a utiliza măsura desființării postului ca temei de concediere. Astfel, atât în practica judiciară, cât și în doctrină s-a arătat că nu poate fi invocat acest temei legal în situația în care, la un interval scurt, angajatorul încadrează un alt salariat pentru a ocupa un post similar.

În condițiile examinate mai sus, eventualele măsuri de reintegrare dispuse de instanțele judecătorești în posturile de director executiv și director executiv adjunct nu ar putea fi puse în executare în condițiile noii legi din moment ce postul a fost desființat, iar noul post va fi ocupat în condițiile legii, și anume prin concurs.

Curtea reține, în consecință, că s-au încălcat dispozițiile art.16 alin.(1) din Constituție, prin instituirea unui tratament juridic diferit persoanelor ce dețin funcții de conducere la nivelul serviciilor publice deconcentrate, fără a exista o justificare obiectivă, rațională, temeinică și rezonabilă.

Curtea Constituțională reține, de asemenea, că s-au încălcat și prevederile art.16 alin.(3) din Constituție, în conformitate cu care accesul la funcțiile publice se face „în condițiile legii”. Existența drepturilor și libertăților prevăzute de Constituție nu este doar declarativă și iluzorie, ci efectivă, astfel încât și dreptului de acces la funcțiile publice trebuie să i se aplice același regim. De aceea, Curtea constată că dreptul de acces la funcțiile publice este unul complex, fiind compus din cel puțin trei elemente esențiale, și anume:

- accesul/ocuparea efectivă a funcțiilor publice prin concurs;
- exercitarea atributelor de funcție publică;
- încetarea raporturilor de serviciu.

Aceste elemente sunt legate intrinsec de cariera funcționarului public și sunt inerente oricărei funcții publice.

În situația de față, măsura contestată atinge substanța acestui drept în două dintre cele trei elemente principale ale sale. Astfel, pentru eventualii directori executivi sau directori executivi adjuncti în funcție sau reintegrați se afectează atât exercitarea atributelor de funcție publică, cât și încetarea raporturilor de serviciu. Or, în condițiile în care funcția publică trebuie să se bucure de stabilitate, o atare măsură nu poate decât să încalce prevederile art.16 alin.(3) din Constituție.

În fine, Curtea constată că, astfel cum a stabilit prin Decizia nr.1.039 din 9 iulie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.582 din 21 august 2009, „unul dintre principiile care stau la baza dreptului la muncă este stabilitatea raporturilor juridice care iau naștere odată cu încheierea contractului individual de muncă, acest principiu decurgând din obligația statului de a crea cadrul legislativ menit să asigure salariaților siguranța și garanția păstrării locului de muncă”. Acest considerent de principiu își găsește aplicabilitatea *mutatis mutandis* cu atât mai mult în raport de funcționarii publici, din moment ce unul dintre scopurile Legii nr.188/1999 este asigurarea unui serviciu public stabil. Încălcarea acestui principiu constituțional ce derivă din dreptul la muncă are drept rezultat, în mod evident, înfrângerea principiului constituțional al statului de drept prevăzut de art.1 alin.(3) și a principiului supremației Constituției prevăzut de art.1 alin.(5) din Constituție.

II. Cu privire la critica de neconstituționalitate a dispozițiilor art.I pct.6, se constată că aceasta este întemeiată, pentru următoarele motive:

Astfel cum s-a arătat mai sus, unul dintre elementele esențiale ale dreptului de acces la o funcție publică este chiar accesul efectiv, începerea raporturilor de serviciu. Or, nașterea raporturilor de serviciu trebuie să fie reglementată în mod unitar, spre a se evita discriminările ce se pot naște prin existența unor proceduri diferențiate de acces la funcția publică. Curtea constată că trebuie să existe o unitate de tratament juridic cu privire la condițiile de acces la funcția publică de conducere sau cea de execuție. Prin urmare, se impune o unitate de reglementare în acest sens, iar derogările de la procedura generală să fie justificate în mod obiectiv, rațional, temeinic și rezonabil.

Curtea observă că, de regulă, concursul de recrutare pentru funcțiile publice de conducere este organizat de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, pe când cel pentru funcțiile publice de execuție, de către autoritățile și instituțiile publice în al căror stat de funcții se află funcția publică vacantă.

Art. I pct. 6 al legii prevede o derogare de la competența generală a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, și anume ca recrutarea pentru funcțiile publice de conducere vacante de secretar de comună, șef de serviciu sau șef de birou să fie făcută de autoritățile și instituțiile publice în al căror stat de funcții se află funcția publică vacantă.

O astfel de derogare, arată Guvernul, este expresia continuării procesului de descentralizare a competențelor de gestiune a funcțiilor publice și a funcționarilor publici, ceea ce va antrena o creștere a rolului și responsabilităților conducătorilor autorităților și instituțiilor publice.

Cu toate acestea, Curtea observă că, potrivit art. 116 alin. (1) din Legea administrației publice nr. 215/2001, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 23 februarie 2007, „secretarul comunei, orașului, municipiului, județului și al subdiviziunii administrativ-teritoriale a municipiilor este funcționar public de conducere, cu studii superioare juridice sau administrative”, ceea ce demonstrează faptul că legea nu stabilește nici o ierarhie sub aspectul statutului între secretarii unităților administrativ-teritoriale. Este și justificat să nu se stabilească ierarhii în cadrul acestora, mai ales dacă se are în vedere că, în condițiile legii, o comună poate deveni oraș sau un oraș municipiu.

Prin urmare, toți secretarii, indiferent de unitatea administrativ-teritorială în cadrul căreia funcționează, trebuie să îndeplinească condiții identice pentru accesul la această funcție.

Funcțiile de șef serviciu sau șef birou trebuie, de asemenea, să se bucure de același tratament ca toate funcțiile publice de conducere, prin urmare nu li se poate atribui un regim de recrutare diferit.

Argumentul Guvernului, în sensul că măsura preconizată este una ce ține de descentralizare, nu este pertinent în raport cu exigențele principiului egalității, întrucât, dacă ar fi fost o atare măsură, toate funcțiile publice de conducere de la nivel local ar fi trebuit ocupate prin aceeași procedură. În consecință, legiferarea unor măsuri ce țin de descentralizare va trebui să se facă în mod unitar și nediferențiat astfel încât să transpară, în mod evident, că în cauză se pune problema aplicării unor veritabile măsuri de descentralizare. În cauza de față, Curtea apreciază că această măsură nu a avut ca rațiune prevederile art. 120 alin. (1) din Constituție, astfel încât concluzia care se impune este aceea că dispozițiile art. I pct. 6 din lege încalcă prevederile art. 16 alin. (1) din Constituție.

III. De asemenea, Curtea constată că art. I pct. 27 din lege este neconstituțional, încălcând art. 16 alin. (1) și (3) din Constituție, întrucât, pe de o parte, consacră o modalitate paralelă de acces efectiv la funcțiile publice de execuție, iar, pe de altă parte, poate constitui temei pentru ocuparea fără concurs a funcțiilor publice de conducere. Astfel cum s-a arătat la punctul I, accesul la funcția publică trebuie să se facă prin concurs, și nu prin alte modalități ce ar ocoli această **cerință constituțională**. În caz contrar, s-ar ajunge la situații de discriminare sub aspectul accesului la funcția publică.

În acest sens, Curtea, prin Decizia nr. 1.039 din 8 iulie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 582 din 21 august 2009, a statuat că statul are obligația „de a reglementa condiții obiective și nediscriminatorii, de natură a garanta accesul la un loc de muncă”. Acest considerent este aplicabil și situației de față, astfel încât statul trebuie să garanteze cu atât mai mult condiții nediscriminatorii și cu privire la modalitatea de ocupare a funcției publice. Pentru a fi nediscriminatoriu, accesul trebuie să fie bazat pe criterii obiective, aspect ce nu se regăsește în nici un fel în prevederile art. I pct. 27 din lege.

Schimbarea naturii juridice a postului nu trebuie să echivaleze și cu transferul persoanei care a ocupat postul inițial, aceasta, ținând cont de dispozițiile art. 16 alin. (3) din Constituție, astfel cum au fost interpretate prin prezenta decizie, trebuind să susțină un concurs potrivit

prevederilor art.57 din Legea nr.188/1999 pentru a avea dreptul să ocupe o funcție publică, deci de a intra în categoria funcționarilor publici.

În fine, Curtea constată că, în acord cu jurisprudența sa, spre exemplu, Decizia Plenului Curții Constituționale nr.1/1995 sau Decizia nr.1.415 din 4 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.796 din 23 noiembrie 2009, puterea de lucru judecat ce însoțește actele juridictionale, deci și deciziile Curții Constituționale, se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta. În consecință, atât Parlamentul, cât și Guvernul, respectiv autoritățile și instituțiile publice urmează să respecte întru totul atât considerentele cât și dispozitivul prezentei decizii.

Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu majoritate de voturi,

#### CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Constată că dispozițiile art.I pct.1, art.I pct.6, art.I pct.27 și art.I pct.28 din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici sunt neconstituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

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

Dezbaterea a avut loc la data de 14 aprilie 2010 și la aceasta au participat: Ioan Vida, președinte, Nicolae Cochinescu, Aspazia Cojocar, Acsinte Gaspar, Petre Lăzăroi, Ion Predescu, Puskás Valentin Zoltán, Tudorel Toader și Augustin Zegrean, judecători.