

DECIZIA Nr.649
din 15 decembrie 2022

referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.2, 14, 15, 16, 19, 20, 22, ale art.23 alin.(3) și ale art.25, 27-43 și 47 din Ordonanța Guvernului nr.121/1998 privind răspunderea materială a militarilor

Publicată în Monitorul Oficial nr.103 din 07.02.2023

Marian Enache	- președinte
Mihaela Ciochină	- judecător
Cristian Deliorga	- judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Benke Károly	- prim-magistrat-asistent

Cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Eugen Anton.

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr.121/1998 privind răspunderea materială a militarilor, în ansamblul său, excepție ridicată de Sanda-Puica Șerban în Dosarul nr.30512/3/2021* al Tribunalului București – Secția a VIII-a conflicte de muncă și asigurări sociale și care formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.508D/2022.

2. La apelul nominal se constată lipsa părților. Procedura de înștiințare este legal îndeplinită.

3. Prim-magistratul-asistent referă asupra faptului că autoarea excepției de neconstituționalitate a depus note scrise, prin care solicită admiterea acesteia, precum și judecarea cauzei în lipsă.

4. Cauza fiind în stare de judecată, președintele Curții Constituționale acordă cuvântul reprezentantului Ministerului Public, care pune concluzii de respingere, ca neîntemeiată, a excepției de neconstituționalitate, invocând jurisprudența Curții Constituționale, și anume Decizia nr.366 din 30 septembrie 2003 și Decizia nr.319 din 11 mai 2021. Se arată că în compunerea comisiei de contestații pot fi numite atât persoane care au participat la etapa anterioară a emiterii deciziei de imputare, cât și persoane care nu au avut legătură cu modul de stabilire a prejudiciului. Totodată, prevederile legale criticate se aplică, deopotrivă, în mod egal și fără discriminări, tuturor persoanelor aflate în ipoteza normativă a acestora.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

5. Prin Încheierea din 16 februarie 2022, pronunțată în Dosarul nr.30512/3/2021*, **Tribunalul București – Secția a VIII-a conflicte de muncă și asigurări sociale a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a Ordonanței Guvernului nr.121/1998 privind răspunderea materială a militarilor, în ansamblul său**, excepție ridicată de Sanda-Puica Șerban într-o cauză având ca obiect soluționarea cererii de anulare a unei decizii de imputare și a unui proces-verbal de cercetare administrativă.

6. **În motivarea excepției de neconstituționalitate** se arată că Ordonanța Guvernului nr.121/1998 a fost adoptată sub imperiul Constituției din 1991 în forma sa nerevizuită. La acel moment, în vigoare era Legea nr.10/1972 – Codul muncii, lucru care implica faptul ca decizia de imputare să fie titlu executoriu. Noul Cod al muncii nu mai prevede caracterul de titlu executoriu al deciziei de imputare, însă ordonanța criticată nu a mai fost corelată cu acesta. Astfel, răspunderea materială a salariaților prevăzută de vechiul Cod a fost abandonată de noul Cod; prin ordonanța criticată se ajunge la ultraactivarea vechii concepții a Codului muncii din 1972.

7. Se arată că ordonanța contravine art.1 alin.(3)-(5) din Constituție, întrucât nu statuează modalitățile de apărare ale celui obligat la plată în urma cercetării administrative, dreptul de a fi judecată de o instanță competentă, de o persoană competentă, având în vedere că în componența comisiilor de cercetare administrativă se regăsesc membri care nu au pregătire de specialitate/ pregătire juridică. Se arată că Legea contabilității nr.82/1991, Ordonanța Guvernului nr.119/1999 privind controlul intern și controlul financiar preventiv și Legea nr.500/2002 privind finanțele publice definesc modalitățile de

răspundere pentru fiecare funcție în parte, nefiind necesar să se statueze separat, în altă ordonanță, sancțiunile pentru cei obligați la repararea prejudiciului sau a patrimoniului unității militare.

8. Dat fiind că decizia de imputare este titlu executoriu, emitentul acesteia – comandantul unității – se substituie judecătorului fără a îndeplini cerințele impuse de art.124 și 126 din Constituție. După cum se menționează, contestația formulată împotriva titlului executoriu nu suspendă de drept executarea acesteia.

9. Se mai arată că nu este descrisă cu exactitate procedura recuperării sumelor reținute în baza deciziei de imputare, ceea ce încalcă art.51 și 52 din Constituție. Rezultă un tratament discriminatoriu al militarilor față de alte categorii profesionale cărora li se aplică prevederile Codului muncii.

10. Ordonanța criticată conține noțiuni care fie nu sunt definite de legislația actuală (art.14), fie nu mai sunt de actualitate, putându-se, astfel, constata lipsa lor de armonizare cu realitățile economico-juridice actuale. Art.15 nu descrie în mod clar modalitatea individualizării răspunderii materiale a militarilor, art.16 nu mai este de actualitate pentru că serviciul militar obligatoriu a fost suspendat, iar în cazul art.19 nu se poate vorbi de insolvabilitatea autorului și să se amestece valoarea pagubei de recuperat cu insolvabilitatea. Ordonanța Guvernului nr.121/1998 încalcă art.12 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, menționându-se că există un paralelism legislativ între art.20 și Legea nr.500/2002, Legea nr.82/1991 și Ordonanța Guvernului nr.119/1999. În acest context, se subliniază că nu se poate reține în sarcina celui care a încasat sume nedatorate obligarea la restituire cât această sarcină de control preventiv propriu revine contabilului-șef. Art.22 din ordonanță, potrivit căruia comandatul dispune efectuarea cercetării administrative, încalcă art.1 alin.(4) din Constituție.

11. Instituirea unei comisii de cercetare administrativă încalcă art.124 și 136 din Constituție și contravine art.41 din Codul de procedură civilă și art.6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Comandantul care a emis decizia de imputare are competența să o anuleze sau să reducă valoarea pretențiilor, ceea ce contravine Constituției. Se pune problema componenței comisiei de cercetare administrativă, care nu este reglementată de lege.

12. Art.23 din ordonanță contravine art.21 din Constituție și art.6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, cel obligat la plată prin decizia de imputare nebeneficiind de un proces echitabil. Se pune întrebarea dacă, în temeiul art.23 alin.(3), cei chemați la ascultare pot da explicații scrise, dacă decizia de imputare este un titlu executoriu veritabil având în vedere art.25 din ordonanță.

13. Decizia de imputare afectează drepturile salariale ale militarilor, de aceea procedura sa de executare trebuie corelată cu celelalte acte normative referitoare la instituția executării silite. Se mai arată că ordonanța reglementează soluții retroactive.

14. Astfel cum menționează autoarea, comisia de jurisdicție a imputațiilor din Ministerul Apărării Naționale, precum și celelalte comisii de jurisdicție a imputațiilor înființate la nivelul tuturor structurilor centrale s-au substituit în competențele instanțelor judecătorești în cauzele privitoare la ordonanța criticată, încalcând art.126 din Constituție.

15. Referitor la art.30 din ordonanță, se arată că persoana nemulțumită se poate adresa instanței judecătorești competente de abia după trecerea unui interval de 440 de zile de la data începerii cercetării administrative, interval în care se cuprinde și procedura din fața comisiilor de jurisdicție a imputațiilor. Se încalcă dreptul la un proces echitabil.

16. În opinia autoarei excepției de neconstituționalitate, ordonanța se aplică, în temeiul art.9, și salariaților civili din structura instituțiilor publice prevăzute la art.2 – personalul contractual din cadrul acestor instituții – pentru care, prin derogare de la prevederile Codului muncii, în materia răspunderii patrimoniale și a jurisdicției muncii, răspunderea materială este atrasă prin emiterea deciziei de imputare, iar competența de soluționare a contestațiilor aparține instanțelor de contencios administrativ, tribunal sau curte de apel, după cum decizia de imputare (act administrativ individual tipic) a fost emisă de o autoritate publică locală sau centrală, respectiv, în funcție de împrejurarea dacă obiect al acțiunii judiciare îl constituie și hotărârea comisiei de jurisdicție a imputațiilor, constituită la nivelul autorităților administrației publice centrale, caz în care competența aparține întotdeauna curții de apel. Între răspunderea materială și cea patrimonială nu poate prima răspunderea materială a unui salariat civil aflat sub tutela Codului muncii, dispozițiile art.169 alin.(2) din Codul muncii fiind de strictă interpretare.

17. Se concluzionează că, sub aspect normativ intern, există cumul de dispoziții care se exclud reciproc și, mai mult, acestea derogă, fără drept, de la dispozițiile dreptului comun ori reprezintă un nonsens față de legea specială în vigoare.

18. **Tribunalul București – Secția a VIII-a conflicte de muncă și asigurări sociale** apreciază că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

19. Se consideră că normele criticate sunt în acord cu cerințele referitoare la calitatea legii deoarece obiectul reglementării este clar, legiuitorul stabilind cu precizie și exactitate faptul că împotriva deciziei de imputare se poate formula contestație, care se analizează de către comandantul sau șeful care a emis decizia contestată ori de către o comisie numită de acesta, în componența căreia nu este obligatoriu să fie și persoanele care au participat efectiv la efectuarea cercetării administrative, aspect care incumbă în primul rând celor îndrituiți cu stabilirea componenței acestei comisii, precum și comisiei respective. Prin urmare, comisia poate fi compusă atât din persoane care au participat la etapa anterioară emiterii deciziei de imputare, cât și din persoane care nu au avut legătură cu modul de stabilire a prejudiciului reținut în decizia de imputare. Prevederile criticate se aplică deopotrivă în mod egal și fără discriminări tuturor celor ce se află în ipoteza normativă a acestora.

20. Procedura reglementată de ordonanță, inclusiv prin numirea în comisia de soluționare a contestației atât a unor membri care au participat la efectuarea cercetării administrative, cât și a unor membri care nu au avut legătură cu procedura care a condus la emiterea deciziei de imputare, nu este de natură să afecteze accesul liber la justiție ori dreptul la un proces echitabil, întrucât instituirea recursului prealabil sau grațios reprezintă o modalitate simplă, rapidă prin care persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică are posibilitatea de a obține recunoașterea dreptului pretins sau a interesului său legitim direct de la organul emitent, procedurile și cerințele desfășurării acestei proceduri fiind diferite de cele privind activitatea administrativ-jurisdicțională sau de judecată, spre exemplu, aspecte ce țin de imparțialitate și obiectivitate, contradictorialitate etc. Se subliniază că există căi de atac și, în final, decidentul este instanța de judecată.

21. Totodată, instanța face referire la jurisprudența relevantă a Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului.

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

23. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului, Guvernul și Avocatul Poporului** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând încheierea de sesizare, raportul întocmit de judecătorul-raportor, înscrisurile depuse, concluziile procurorului, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

24. 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.

25. **Obiectul excepției de neconstituționalitate**, astfel cum a fost formulat, îl constituie Ordonanța Guvernului nr.121/1998 privind răspunderea materială a militarilor, în ansamblul său, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.328 din 29 august 1998. Curtea constată că, deși autoarea excepției de neconstituționalitate critică Ordonanța Guvernului nr.121/1998 în ansamblul ei, din motivarea acesteia rezultă că sunt criticate în mod punctual următoarele aspecte principale: reglementarea răspunderii materiale a militarilor într-un act normativ special; condițiile angajării răspunderii materiale a militarilor și procedura angajării răspunderii materiale a militarilor. Aceste aspecte se regăsesc în dispozițiile art.2, 14, 15, 16, 19, 20, 22, ale art.23 alin.(3), ale art.25, 27-43 și 47 din Ordonanța Guvernului nr.121/1998, dispoziții care formează obiectul excepției de neconstituționalitate și asupra cărora Curtea se va pronunța prin prezenta decizie.

26. În opinia autoarei excepției de neconstituționalitate, prevederile legale criticate contravin dispozițiilor constituționale ale art.1 alin.(3)-(5) privind principiile statului de drept, separației și echilibrului puterilor în stat și calității legii, ale art.15 alin.(2) privind neretroactivitatea legii, ale art.16 privind egalitatea în drepturi, ale art.21 privind accesul liber la justiție, ale art.24 privind dreptul la apărare, ale art.51 privind dreptul la petiționare, ale art.52 privind dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, ale art.124 privind înfăptuirea justiției, ale art.126 privind instanțele judecătorești, ale art.129 privind căile de atac, precum și ale art.6 privind dreptul la un proces echitabil din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

27. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea observă că Ordonanța Guvernului nr.121/1998 reglementează răspunderea materială a militarilor atât sub aspect substanțial [art.11-21], cât și sub aspect procedural [art.22-43]. Criticile formulate de autoarea excepției de neconstituționalitate vizează ambele aspecte ale ordonanței menționate, însă accentul principal cade pe latura procedurală, respectiv pe modul în care se desfășoară cercetarea administrativă dispusă conform art.22 alin.(1) și pe caracterul de titlu executoriu al deciziei de imputare emise de comandantul sau șeful unității a cărei comisie a efectuat respectiva cercetare.

28. Potrivit procedurii de stabilire și recuperare a prejudiciilor prevăzută de Ordonanța Guvernului nr.121/1998, se instituie o comisie de cercetare administrativă, cu rol în cercetarea împrejurărilor în care s-a produs paguba. În măsura în care se constată existența unei pagube, comandantul sau șeful unității a cărei comisie a efectuat respectiva cercetare emite o decizie de imputare. Împotriva acestei decizii se poate formula contestație, care are natura juridică a unui recurs grațios [a se vedea, cu privire la calificarea sa expresă în acest sens, Decizia nr.34 din 9 februarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.286 din 15 aprilie 2016, paragraful 19], fiind soluționată printr-o hotărâre de emitentul deciziei de imputare sau de o comisie de soluționare a contestației. Împotriva acesteia se poate formula plângere la comisia de jurisdicție a imputațiilor, a cărei hotărâre este definitivă. Totodată, împotriva acesteia se poate formula cerere de revizuire atunci când, spre exemplu, au fost descoperite fapte ori acte noi care nu au putut fi prezentate până la data soluționării cauzei.

29. Curtea, în jurisprudența sa, a calificat comisia de jurisdicție a imputațiilor ca fiind o jurisdicție administrativă specială ce își desfășoară activitatea după o procedură administrativ-jurisdicțională [a se vedea Decizia nr.34 din 9 februarie 2016, precitată, paragraful 34, și *mutatis mutandis* Decizia nr.355 din 26 mai 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.728 din 20 iulie 2022, paragrafele 21-26]. Ca urmare a deciziei de admitere a Curții Constituționale nr.34 din 9 februarie 2016, persoanele lezate într-un drept legitim prin hotărârea dată în contestație de către emitentul deciziei de imputare au beneficiat de posibilitatea de a se adresa direct instanței judecătorești, fără să mai apeleze la comisia de jurisdicție a imputațiilor [a se vedea paragraful 39 a deciziei antereferate].

30. În cauza de față, critica de neconstituționalitate nu privește încălcarea art.21 alin.(4) din Constituție, în sensul că actul normativ ar obliga la parcurgerea obligatorie a unei proceduri administrativ-jurisdicționale [așadar, situația analizată prin Decizia nr.34 din 9 februarie 2016], ci faptul că persoana care constată sau ia cunoștință de producerea unei pagube are competența – în urma desfășurării unei proceduri administrative – de a emite o decizie de imputare cu caracter executoriu și că, prin modul lor de compunere, comisiile de cercetare administrativă nu asigură caracterul echitabil al procedurii de cercetare.

31. Într-adevăr, în materia răspunderii patrimoniale reglementate de Codul muncii, art.169 alin.(2) stabilește că „*Reținerile cu titlu de daune cauzate angajatorului nu pot fi efectuate decât dacă datoria salariatului este scadentă, lichidă și exigibilă și a fost constatată ca atare printr-o hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă*”. Potrivit art.270 alin.(1) din Codul muncii, salariații răspund patrimonial, în temeiul normelor și principiilor răspunderii civile contractuale, pentru pagubele materiale produse angajatorului din vina și în legătură cu munca lor. Astfel, principalele modalități de stabilire și recuperare a prejudiciului produs angajatorului – atât în cazul răspunderii patrimoniale, cât și al obligației de restituire – sunt învoiala părților și acțiunea în justiție. În situația în care părțile nu se înțeleg, respectiv când salariatul nu recunoaște producerea pagubei ori nu este de acord cu valoarea acesteia, singura cale aflată la îndemâna angajatorului este aceea de a sesiza instanța judecătorească în vederea obligării salariatului la repararea prejudiciului. Cu alte cuvinte, angajatorul nu poate obliga angajatul, prin propria sa decizie, să plătească despăgubirile pentru pagubele produse. În cazul în care nu există consens între aceștia cu privire la existența pagubei și/ sau asupra întinderii acesteia, angajatorul trebuie să apeleze la instanța judecătorească. Numai în măsura în care se pronunță o hotărâre judecătorească definitivă favorabilă angajatorului, iar creanța nu este executată de bunăvoie, angajatorul poate apela la un executor judecătoresc pentru executarea silită a creanței sale. Prin urmare, o procedură internă nu are aptitudinea de a stabili ea însăși existența prejudiciului, a întinderii sale, a culpei angajatului, cu consecința emiterii unui act având caracter de titlu executoriu.

32. În jurisprudența sa [Decizia nr.238 din 3 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.666 din 28 iulie 2020, paragraful 53], Curtea a statuat că titlul executoriu reprezintă instrumentul legal pe care statul îl acordă creditorului pentru a putea recurge la măsuri coercitive pe care, de asemenea, statul, prin intermediul organelor sale, trebuie să le pună la dispoziția creditorilor. De regulă, aceste instrumente sunt rezultatul unei evaluări judiciare a existenței și întinderii dreptului subiectiv pretins de către creditor, iar majoritatea categoriilor de titluri executorii enumerate de art.632 alin.(2) din Codul de procedură civilă fac parte din clasa hotărârilor judecătorești. Există însă și situații în care statul consideră anumite înscrisuri ca prezentând suficiente garanții de corectitudine pentru a permite absența evaluării judiciare. Este vorba despre acele titluri executorii de natură contractuală cărora legea le recunoaște caracterul de titlu executoriu [în același sens, a se vedea și Decizia nr.60 din 18 septembrie 2017, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.928 din 24 noiembrie 2017, paragrafele 76-79].

33. Or, actul de imputare emis de comandantul sau șeful unității a cărei comisie a efectuat cercetarea administrativă nu poate fi considerat ca prezentând suficiente garanții de obiectivitate pentru a permite absența evaluării judiciare. Din contră, într-un raport de muncă (indiferent de natura sa – contract individual de muncă/ raport de serviciu) nu se poate recunoaște chiar părții care se pretinde păgubită dreptul de a emite ea însăși, prin diversele sale structuri, un act având caracter de titlu executoriu. O asemenea orientare nu vădește decât existența unui grad ridicat de subiectivitate, incompatibilă cu securitatea juridică de care trebuie să se bucure părțile unui raport de muncă și cu principiile care stau la baza statului de drept.

34. De altfel, în jurisprudența sa, Curtea a arătat că deciziile angajatorului sunt susceptibile a fi calificate drept subiective și, uneori, chiar abuzive, mai ales în contextul raporturilor contractuale de muncă ce, prin natura lor, presupun o semnificativă interacțiune umană. Astfel, nu trebuie omis că aceste raporturi presupun o subordonare a salariatului față de angajator, caracterizată prin executarea unei munci sub autoritatea angajatorului, care are îndrituirea de a da ordine și directive, de a controla prestarea muncii și de a sancționa încălcările săvârșite de către angajat [a se vedea Decizia nr.279 din 23 aprilie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.431 din 17 iunie 2015, paragraful 35, sau Decizia nr.261 din 5 mai 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.511 din 7 iulie 2016, paragraful 34].

35. Principiul securității juridice este instituit, implicit, de art.1 alin.(5) din Constituție și reprezintă un principiu care exprimă în esență faptul că cetățenii trebuie protejați contra unui pericol care vine chiar din partea dreptului, contra unei insecurități pe care a creat-o dreptul sau pe care acesta riscă s-o creeze, impunând ca legea să fie accesibilă și previzibilă [Decizia nr.51 din 25 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.90 din 3 februarie 2012]. Este un concept care se definește ca un complex de garanții de natură sau cu valențe constituționale inerente statului de drept, în considerarea cărora legiuitorul are obligația constituțională de a asigura atât o stabilitate firească dreptului, cât și valorificarea în condiții optime a drepturilor și a libertăților fundamentale [Decizia nr.454 din 4 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.836 din 1 octombrie 2018, paragraful 68]. De asemenea, statul de drept presupune ordonarea tuturor atribuțiilor/ competențelor autorităților publice și protejarea drepturilor și libertăților fundamentale, ceea ce înseamnă că securitatea juridică este o componentă intrinsecă a acestuia [Decizia nr.238 din 3 iunie 2020, paragraful 45].

36. Curtea observă că legiuitorul a conferit caracter executoriu deciziei de imputare sub imperiul Codului muncii din 1972 (Legea nr.10/1972), acesta dăinuind până în anul 2003. Însă, din anul 2003, noul Cod al muncii (Legea nr.53/2003) a renunțat la caracterul executoriu al deciziei de imputare, orice imputare, pentru a putea fi pusă în executare, urmând să se facă prin mijlocirea instanței judecătorești. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că, **în condițiile statului de drept, valoare consacrată prin art.1 alin.(3) din Constituție, răspunderea patrimonială pentru daune se impune să se stabilească doar de către instanțele de judecată**, care, potrivit art.124 alin.(1) din Constituție, înfăptuiesc justiția în numele legii. Același principiu constituțional mai impune ca orice executare silită să aibă la bază un titlu executoriu valabil. Aceasta însă nu lezează libertatea contractuală, deoarece părțile contractante pot conveni de comun acord asupra modalităților de executare sau de stingere a obligațiilor lor reciproce. De asemenea, nu este îngădit nici dreptul salariatului să consimtă de bunăvoie la recuperarea eventualelor daune cauzate de el, fără să aștepte pronunțarea unei hotărâri judecătorești [Decizia nr.24 din 22 ianuarie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.72 din 5 februarie 2003].

37. Totodată, Curtea constată că reglementarea caracterului de titlu executoriu al deciziei de imputare relevă o lipsă de corelare cu întreg ansamblul normativ în domeniu. Or, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, soluțiile legislative necorelate în substanța lor reprezintă un anacronism incompatibil cu principiul coerenței legislative. Aceasta constituie, totodată, o reglementare revolută, ce poate genera confuzii și care trebuie înlăturată, întrucât logica ansamblului legislativ este afectată în condițiile coexistenței unor prevederi discordante. Certitudinea juridică, precizia și claritatea ce trebuie să guverneze sistemul legislativ al unui stat sunt astfel periclitate [Decizia nr.355 din 26 mai 2022, paragraful 29].

38. Având în vedere cele expuse, Curtea constată că reglementarea competenței autorității pretins păgubite de a emite o decizie de imputare, precum și conferirea caracterului de titlu executoriu al acesteia sunt distonante în raport cu principul statului de drept și al securității juridice, inducând arbitrariul, subiectivismul și un caracter aleatoriu în desfășurarea raporturilor de muncă. Prin urmare, ori de câte ori angajatorul se pretinde păgubit are la dispoziție, potrivit art.21 din Constituție, posibilitatea de a se adresa instanțelor judecătorești în vederea recuperării prejudiciului suferit, și nu de a impune el însuși imputarea pretinsului prejudiciu. În consecință, dispozițiile art.25 alin.(1) și (2) din Ordonanța Guvernului nr.121/1998 sunt neconstituționale în raport cu art.1 alin.(3) și (5) din Constituție cu referire

la statul de drept și la securitatea juridică. Totodată, având în vedere legătura intrinsecă existentă între cele 6 alineate ale acestui articol, Curtea va constata și neconstituționalitatea acestora pentru aceleași motiv, astfel că întregul art.25 din Ordonanța Guvernului nr.121/1998 este neconstituțional.

39. De asemenea, având în vedere legătura indisolubilă existentă între art.25, pe de o parte, și art.27-29, pe de altă parte, Curtea reține că art.27-29 încalcă art.1 alin.(3) și (5) din Constituție cu referire la soluția legislativă ce vizează decizia de imputare pentru că, pe de o parte, acoperirea pagubelor nu poate fi făcută în baza unei decizii de imputare, iar, pe de altă parte, anularea sau reducerea despăgubirilor stabilite nu le poate viza pe cele ce decurg din decizia de imputare pentru că aceasta pur și simplu nu poate fi emisă în sistemul de drept consacrat prin Constituția României.

40. Totodată, având în vedere că întreaga procedură ulterioară administrativă sau administrativ-jurisdicțională, după caz [contestație, plângere, revizuire], precum și cea judiciară [acțiunea în fața instanței judecătorești cu privire la hotărârea dată în contestație asupra deciziei de imputare executorie] se grefează pe examinarea legalității și temeiniciei deciziei de imputare și pe caracterul ei executoriu, Curtea constată că art.30-43 și 47 încalcă art.1 alin.(3) și (5) din Constituție cu referire la soluția legislativă ce vizează decizia de imputare.

41. Întrucât revine legiuitorului obligația constituțională de a pune de acord textele legale menționate cu decizia de admitere a Curții Constituționale, coroborat cu necesitatea reglementării în mod unitar și unic a acestei proceduri, Curtea reține că din rațiuni de securitate și coerență juridică se impune constatarea neconstituționalității art.27-43 și 47 din Ordonanța Guvernului nr.121/1998 și cu referire la procedura privind angajarea răspunderii materiale a militarilor în cazul angajamentului de plată. Prin urmare, art.27-43 și 47 din Ordonanța Guvernului nr.121/1998 sunt neconstituționale în raport cu art.1 alin.(3) și (5) din Constituție.

42. Cu privire la faptul că procedura administrativă de cercetare nu cuprinde garanții care să asigure dreptul la apărare al persoanei, compunerea comisiei de cercetare administrativă cu persoane având studii juridice, Curtea constată că aceste aspecte sunt chestiuni de opțiune legislativă, însă, atât timp cât, ca efect al prezentei decizii, angajatorul nu mai are competența de a emite decizia de imputare, ci doar de a sesiza instanța judecătorească în vederea stabilirii răspunderii materiale a angajatului, controlul judecătoresc este de natură să remedieze orice eventuale neajunsuri normative sau factuale din procedura administrativă.

43. În jurisprudența sa, cu privire la o critică similară, potrivit căreia art.22 din ordonanța criticată nu prevede care sunt calificările și competența membrilor comisiei de cercetare administrativă, Curtea a observat că respectiva comisie administrativă nu este o comisie de cercetare disciplinară și că întreaga arhitectură a ordonanței Guvernului indică faptul că persoana nemulțumită se poate adresa instanței judecătorești după parcurgerea procedurii administrative, acest lucru rămânând la alegerea sa [Decizia nr.319 din 11 mai 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1062 din 5 noiembrie 2021, paragraful 30]. Prin urmare, critica privind art.22 din Ordonanța Guvernului nr.121/1998 este neîntemeiată, cele arătate mai sus aplicându-se și în privința art.23 alin.(3) din ordonanță.

44. De asemenea, autoarea excepției este nemulțumită de faptul că Ordonanța Guvernului nr.121/1998 nu ar trebui să reglementeze răspunderea materială după calitatea persoanei (militar), pe motiv că există acte normative care reglementează aceeași răspundere pentru funcțiile specifice – indiferent de calitatea persoanei –, respectiv Legea contabilității nr.82/1991, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.454 din 18 iunie 2008, Ordonanța Guvernului nr.119/1999 privind controlul intern și controlul financiar preventiv, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.799 din 12 noiembrie 2003, și Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.597 din 13 august 2002. Cu privire la acest aspect, Curtea constată că ține de opțiunea legiuitorului să adopte reglementări speciale cu referire la o anumită categorie de personal, ținând seama de situația juridică specială în care aceasta se află. Or, personalul militar se află într-o situație juridică obiectiv diferită față de cea a personalului civil, astfel că legiuitorul este în drept să adopte o reglementare specială cu privire la angajarea răspunderii materiale a acestora, firește, cu respectarea exigențelor constituționale de principiu în materia analizată, fără a încălca art.16 din Constituție. Prin urmare, criticile ce vizează art.2 din Ordonanța Guvernului nr.121/1998 – text care stabilește că răspunderea materială a militarilor se angajează în condițiile acestei ordonanțe – sunt neîntemeiate.

45. Cu privire la criticile aduse dispozițiilor care reglementează regulile substanțiale de angajare a răspunderii materiale, respectiv art.14, 15, 16, 19 și 20 din Ordonanța Guvernului nr.121/1998, Curtea constată că acestea vizează mai degrabă aspecte de detaliu (lipsa anumitor mențiuni pe care autoarea excepției le-ar fi dorit cuprinse în textul de lege – spre exemplu, faptul că art.15 nu descrie în mod clar modalitatea individualizării răspunderii materiale a militarilor) și de corelare cu alte acte normative aflate în vigoare, în condițiile în care textele menționate reglementează regulile

generale de angajare a răspunderii materiale. Or, trebuie subliniat faptul că instanța constituțională [Decizia nr.39 din 27 ianuarie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.459 din 9 mai 2021, paragraful 23] a evocat jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, potrivit căreia, din cauza principiului generalității legilor, conținutul acestora nu poate prezenta o precizie absolută. Una dintre tehnicile-tip de reglementare constă în recurgerea mai degrabă la categorii generale decât la liste exhaustive. De asemenea, numeroase legi se folosesc de eficacitatea formulilor mai mult sau mai puțin vagi pentru a evita o rigiditate excesivă și a se putea adapta la schimbările de situație (de exemplu, Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza *Cantoni împotriva Franței*, paragraful 31). De asemenea, instanța europeană a statuat în mod constant că destinatarul normei trebuie să fie capabil – dacă este necesar, cu o consiliere adecvată – să prevadă, într-o măsură rezonabilă în circumstanțele respective, consecințele pe care o acțiune dată le poate avea. Acele consecințe nu trebuie neapărat să fie previzibile cu certitudine absolută. Deși certitudinea este de dorit, aceasta poate avea drept consecință o rigiditate excesivă, iar legea trebuie să fie capabilă să țină pasul cu evoluția circumstanțelor. În consecință, numeroase legi sunt formulate inevitabil în termeni care, într-o mai mare sau mai mică măsură, sunt vagi și ale căror interpretare și aplicare constituie chestiuni de practică [a se vedea Hotărârea din 15 octombrie 2015, pronunțată în Cauza *Perincek împotriva Elveției*, paragraful 133, sau Hotărârea din 27 iunie 2017, pronunțată în Cauza *Satakunnan Markkinapörssi Oy și Satamedia Oy împotriva Finlandei*, paragraful 143, precum și Decizia Curții Constituționale nr.65 din 24 februarie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.536 din 31 mai 2022, paragraful 21].

46. Așadar, Curtea reține că lipsa unor prevederi de detaliu ale legii nu conduce la neconstituționalitatea ei, ci aduce în discuție aspecte ce țin de competența instanței judecătorești, care va realiza interpretarea și aplicarea acesteia la cauzele de speță. Prin urmare, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.14, 15, 16, 19 și 20 din Ordonanța Guvernului nr.121/1998 este inadmisibilă.

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

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
În numele legii
Decide:

1. Admite excepția de neconstituționalitate ridicată de Sanda-Puica Șerban în Dosarul nr.30512/3/2021* al Tribunalului București – Secția a VIII-a conflicte de muncă și asigurări sociale și constată că dispozițiile art.25, 27-43 și 47 din Ordonanța Guvernului nr.121/1998 privind răspunderea materială a militarilor sunt neconstituționale.

2. Respinge, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate ridicată de aceeași autoare în același dosar al aceleiași instanțe judecătorești și constată că dispozițiile art.2, 22 și ale art.23 alin.(3) din Ordonanța Guvernului nr.121/1998 privind răspunderea materială a militarilor sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

3. Respinge, ca inadmisibilă, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.14, 15, 16, 19 și 20 din Ordonanța Guvernului nr.121/1998 privind răspunderea materială a militarilor, excepție ridicată de aceeași autoare în același dosar al aceleiași instanțe judecătorești.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Tribunalului București – Secția a VIII-a conflicte de muncă și asigurări sociale și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 15 decembrie 2022.