

DECIZIA nr.60
din 12 februarie 2020

referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor
Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ

Publicată în Monitorul Oficial nr.369 din 08.05.2020

| | |
|------------------------------|--------------------------|
| Valer Dorneanu | — președinte |
| Marian Enache | — judecător |
| Daniel Marius Morar | — judecător |
| Mona-Maria Pivniceru | — judecător |
| Gheorghe Stan | — judecător |
| Livia Doina Stanciu | — judecător |
| Elena Simina Tănăsescu | — judecător |
| Varga Attila | — judecător |
| Claudia-Margareta Krupenschi | — magistrat-asistent șef |

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, excepție ridicată direct de Avocatul Poporului, în temeiul art.146 lit.d) teza a doua din Constituție, și care constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.2354D/2019.

2. Dezbaterile au avut loc în ședința publică din 21 ianuarie 2020, în prezența reprezentantului autorului excepției, doamna consilier Linda Zenovia Timofan, și al Ministerului Public, doamna procuror Loredana Brezeanu, și au fost consemnate în încheierea de la acea dată când Curtea, în aplicarea art.76 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, precum și a art.47 alin.(4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Curții Constituționale, a dispus întocmirea unei adrese către Guvernul României pentru solicitarea unor informații suplimentare și, în temeiul art.57 și al art.58 alin.(3) din Legea nr.47/1992, a amânat pronunțarea pentru data de 12 februarie 2020, când a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

3. Cu **Adresa nr.14529 din 28 august 2019**, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.6699 din 28 august 2019, instanța de contencios constituțional a fost sesizată direct de Avocatul Poporului cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, în temeiul art.146 lit.d) teza a doua din Constituție.

4. **În motivarea excepției de neconstituționalitate**, Avocatul Poporului susține, în esență, că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 a fost emisă cu încălcarea dispozițiilor constituționale ale art.115 alin.(4) și (6) referitoare la condițiile în care Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență, ale art.69 privind mandatul reprezentativ, ale art.109 cu referire la răspunderea membrilor Guvernului și ale art.147 alin.(4) care reglementează efectele juridice ale deciziilor Curții Constituționale.

5. Cu privire la încălcarea dispozițiilor art.115 alin.(4) din Constituție, autorul sesizării arată că acestea îndreptățesc Guvernul să adopte ordonanțe de urgență, însă numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora. Aceste condiții au fost dezvoltate într-o constantă jurisprudență a Curții Constituționale, prin care s-a reținut, în esență, (i) că pentru îndeplinirea acestora este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public (Deciziile nr.258 din 14 martie 2006, nr.421 din 9 mai 2007, nr.1008 din 7 iulie 2009 și nr.109 din 9 februarie 2010), (ii) că Guvernul, în exercitarea atribuției de legiuitor delegat conferită de norma constituțională de referință, trebuie să demonstreze că măsurile reglementate pe calea ordonanței de urgență nu sufereau amânare și că nu exista, practic, alt instrument legislativ ce ar fi putut fi folosit în vederea evitării rapide a consecințelor negative (Deciziile nr.255 din 11 mai 2005, nr.919 din 6 iulie 2011, nr.761 din 17 decembrie 2014, nr.859 din 10 decembrie 2015, nr.361 din 26 mai 2016 și nr.64 din 9 februarie 2017), precum și (iii) că urgența reglementării nu echivalează cu existența situației extraordinare, reglementarea operativă putându-se realiza și pe calea procedurii obișnuite de legiferare (Deciziile nr.258 din 14 martie 2006, nr.421 din 9 mai /2007 și nr.109 din 9 februarie 2010).

6. Or, chiar dacă Guvernul consideră că toate elementele indicate în preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 constituie o situație extraordinară a cărei reglementare nu putea fi amânată, în sensul art.115 alin.(4) din Constituție, din cauza impactului socioeconomic negativ pe care l-ar fi putut avea neadoptarea ordonanței de urgență, și că o legiferare pe altă cale decât delegarea legislativă, chiar în procedura de urgență, nu ar fi fost aptă să înlăture de îndată aceste consecințe negative, Avocatul Poporului susține că motivarea Guvernului nu poate fi primită ca justificând o situație extraordinară, în accepțiunea stabilită de Curtea Constituțională cu privire la această sintagmă. Motivele enunțate în preambulul ordonanței de urgență, privite atât în mod individual, cât și în ansamblu, reprezintă aspecte de oportunitate a emiterii ordonanței, element de natură subiectivă ce, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, nu poate justifica adoptarea unui astfel de act normativ. (Decizia nr. 1.008 din 7 iulie 2009)

7. Totodată, se apreciază că elementele invocate de Guvern în preambulul actului normativ criticat pentru a justifica existența unei „situații extraordinare” nu răspund, în realitate, acestei cerințe, deoarece disfuncționalitățile și problemele la care se face referire au fost semnalate în mod constant de către autoritățile administrației publice locale și sunt consecința neadaptării cadrului legal actual care normează organizarea și funcționarea acestor autorități la angajamentele asumate. Or, necesitatea transpunerii și implementării în legislația națională a unor asemenea angajamente nu poate justifica singură îndeplinirea cerințelor prevăzute de art.115 alin.(4) din Constituție. Curtea Constituțională a statuat, de principiu, în acest sens, că „măsurile naționale necesare pentru implementarea directivei trebuie adoptate de Parlament, în calitatea sa de legiuitor ordinar.” Astfel de măsuri trebuie analizate și adoptate, așadar, de Parlament, așa cum în mod constant s-a și realizat în cadrul procedurilor legislative anterioare, domeniul vizat de ordonanța de urgență atacată fiind unul de importanță majoră în funcționarea administrației publice în România. (Deciziile nr.1059 din 11 decembrie 2012 și nr.1599 din 9 decembrie 2010)

8. În plus, se consideră că maniera de reglementare aleasă pentru soluționarea situației administrației publice centrale și locale din România nu este una adecvată, întrucât mecanismul legislativ al ordonanței de urgență prezintă un regim aparte, care ar trebui să fie folosit în situații extraordinare, urgente și a căror reglementare nu poate fi amânată. Or, situația care a generat adoptarea acestei ordonanțe de urgență este deja de notorietate și a cunoscut anterior mai multe inițiative legislative, ultima fiind, în acest sens, cea inițiată în Parlamentul României în cursul anului 2018 (PL-x nr. 369/2018 - *Proiect de Lege privind Codul administrativ al României*), care a fost respins definitiv de Camera Deputaților. Acest proiect de lege a fost anterior declarat neconstituțional, în ansamblul său, prin Decizia Curții Constituționale nr.681 din 6 noiembrie 2018. Or, punerea de acord a unei legi cu o decizie a Curții Constituționale trebuie să se realizeze tot printr-o lege adoptată de Parlament, iar nu prin ordonanță de urgență, în acest ultim caz prevederile art.147 alin.(1) din Constituție fiind eludate. Se consideră că, în interpretarea dată de instanța de contencios constituțional, chiar în ipoteza unei „pasivități” a Parlamentului, Guvernul are obligația să elaboreze un proiect de lege (iar nu o ordonanță de urgență), care să fie adoptat de legiuitor pe calea procedurii de urgență ori, *in extremis*, pe calea angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului.

9. Totodată, se semnalează faptul că actul normativ criticat conține prevederi ce nu se rezumă numai la măsurile motivate în preambulul acesteia, pentru acestea nefiind îndeplinită însăși condiția motivării. Astfel, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 reglementează o serie de aspecte fără legătură cu motivele invocate de Guvern în susținerea urgenței și a situației extraordinare care motivează adoptarea unei asemenea ordonanțe.

10. Cu referire la încălcarea dispozițiilor art.69, art.109 și ale art.111 alin.(1) din Constituție, Avocatul Poporului consideră că decizia și acțiunea Guvernului de a legifera pe calea ordonanței de urgență reprezintă, în realitate, o sancțiune asupra eșecului procesului de legiferare derulat de Parlament. Analizând *Nota de fundamentare* a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019, concluzia autorului excepției de neconstituționalitate este că „se tinde la inversarea raporturilor constituționale dintre Parlament și Guvern”, cu consecința încălcării art.69 privind mandatul reprezentativ, a art.109 referitor la răspunderea membrilor Guvernului și a art.111 alin.(1) din Constituție privind controlul parlamentar al activității Guvernului. Susține, în acest sens, că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, legiuitorul constituant a reglementat controlul parlamentar, în considerarea căruia Parlamentul, în exercitarea funcției sale de control, este îndreptățit să utilizeze toate instrumentele juridice pe care Constituția, legea și propriile regulamente de organizare și funcționare i le pun la dispoziție. (Decizia nr. 611 din 3 octombrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 877 din 7 noiembrie 2017, paragraful 64) Manifestarea suveranității cu care este investit Parlamentul, ca organ reprezentativ suprem al poporului român, constă, în esență, în exercitarea puterii legislative - ca unică autoritate legiuitoare a țării, însă, în virtutea principiului constituțional al separației și echilibrului puterilor în stat - consacrat la art. 1 alin. (4) din Constituție - Parlamentul are și alte funcții, aflate, desigur, în strânsă și directă legătură cu rolul său de unic legiuitor. În realizarea funcțiilor sale constituționale, Legea fundamentală conferă mandatului parlamentar caracter reprezentativ. (Decizia nr. 611 din 3 octombrie 2017, paragraful 114) Funcția de control a

Parlamentului derivă în mod direct din calitatea sa de organ reprezentativ suprem al poporului român și unică autoritate legiuitoare a țării, atribute conferite de art.61 alin. (1) din Constituție., Exercitându-și mandatul în serviciul poporului, parlamentarii trebuie să dea dovadă de aplecare spre discutarea, dezbateră și rezolvarea problemelor comunității, și nicidecum să le ignore. (Decizia nr.611 din 3 octombrie 2017, paragraful 116) Instituția controlului parlamentar nu trebuie izolată de principiul constituțional al colaborării loiale dintre instituțiile și autoritățile statului și de cel al loialității față de Constituție. (Decizia nr.430 din 21 iunie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 655 din 9 august 2017, paragraful 35, sau Decizia nr. 611 din 3 octombrie 2017, paragraful 101)

11. În opinia Avocatului Poporului, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 contravine și art.115 alin.(6) din Constituție, deoarece afectează regimul instituțiilor fundamentale ale statului, respectiv fragilizează statutul membrilor Guvernului și această instituție în ansamblu. În prealabil, se precizează, în considerarea jurisprudenței prin care Curtea Constituțională a stabilit semnificația verbului „a afecta” din cuprinsul art.115 alin.(6) din Constituție (Decizia nr.1189 din 6 noiembrie 2008), că orice ordonanță de urgență care se referă, indiferent în ce mod, la regimul juridic al instituțiilor fundamentale ale statului produce o modificare a acestora. Aprecierea caracterului pozitiv al acestor modificări trebuie realizată prin raportare atât la rolul pe care Constituția îl atribuie acestor autorități, în sensul că modificările să nu producă o fragilizare sau o schimbare directă sau indirectă a acestuia, cât și la modul de alegere și funcționare a acestora, astfel încât să nu se denatureze voința corpului electoral și să nu se împiedice funcționarea acestor autorități. Rezultă că regimul juridic al acestor autorități trebuie să reflecte deopotrivă alegerea, funcționarea și rolul lor, acestea definindu-se ca elemente componente ale regimului lor juridic.

12. Astfel, Avocatul Poporului observă că, potrivit art.2 din Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, modificată și completată, „*Pot fi membri ai Guvernului persoanele care au cetățenia română și domiciliul în țară, se bucură de exercițiul drepturilor electorale, nu au suferit condamnări penale și nu se găsesc în unul dintre cazurile de incompatibilitate prevăzute în cartea I titlul IV din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare.*” Or, actul normativ criticat abrogă aceste norme, iar noua soluție legislativă înlătură în mod expres condiția legală anterioară ce ține de integritatea funcției de membru al Guvernului, ceea ce afectează instituția fundamentală reprezentată de Guvern, în sensul că produce consecințe negative prin fragilizarea statutului membrilor Guvernului și a instituției în ansamblu.

13. Astfel, cu privire la exercitarea propriu-zisă a mandatului de ministru, art.39 și art.40 din actul normativ criticat cuprind norme de trimitere la cartea I titlul IV din Legea nr.161/2003, precum și la Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, dar cu privire la condițiile de ocupare a funcției de membru al Guvernului, același act normativ elimină orice trimitere la rigorile Legii nr.161/2003.

14. Eliminarea condiției privind ocuparea funcției de către o persoană aflată în unul dintre cazurile de incompatibilitate poate conduce la situații de fapt în care o persoană decăzută din dreptul de a mai exercita o funcție sau o demnitate publică în aplicarea Legii nr.176/2010 să fie totuși numită în funcția de membru al Guvernului, abia ulterior constatării incompatibilității urmând să înceteze calitatea sa de membru al Guvernului.

15. Din aceleași considerente sunt atinse de vicii de neconstituționalitate și prevederile art.41 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, potrivit căroră „*În termen de 15 zile de la data depunerii jurământului, membrul Guvernului este obligat să renunțe la calitatea sau funcția cu care este incompatibilă funcția de membru al Guvernului, sub sancțiunea încetării mandatului.*” Textul afectează în mod negativ credibilitatea unei instituții fundamentale a statului, întrucât permite declanșarea procedurilor constituționale prevăzute de art.103 și104 (care implică Președintele României, prim-ministrul și Parlamentul), în considerarea unei persoane aflate într-o situație de incompatibilitate, care are timp de 15 zile dreptul de a alege între menținerea sau nu a funcției de membru al Guvernului, deși a fost legal investit. Pe de altă parte, se semnalează că nu trebuie pierdut din vedere că activitatea autorităților statului trebuie să se desfășoare și în scopul prevenirii faptelor de corupție, sens în care este invocată și jurisprudența în materie a Curții Constituționale. (Decizia nr. 582 din 20 iulie 2016, Decizia nr.307 din 9 mai2017, paragraful 42)

16. În acest context, Avocatul Poporului observă că, prin intervenția sa, legiuitorul delegat nu optează pentru o modificare a standardului de integritate, ci elimină pur și simplu standardul de integritate consacrat de normele în vigoare. Condițiile de ocupare a funcției de membru al Guvernului reprezintă parte integrantă a statutului membrilor Guvernului, element ce definește, la rândul său, regimul juridic al acestei instituții fundamentale, astfel că modificările mai sus relevate afectează în mod negativ regimul juridic al Guvernului.

17. În final, autorul excepției de neconstituționalitate mai susține că prevederile art. 17 lit. c) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, stabilind limitativ că funcția de membru al Guvernului poate fi ocupată de persoanele care nu au suferit condamnări penale, cu excepția situației în care a intervenit reabilitarea, nu sunt în acord cu legislația penală și nici cu Decizia nr. 304 din 4 mai 2017 a Curții Constituționale, în ale cărei considerente s-a reținut că există și alte situații care înlătură consecințele condamnării, nu doar reabilitarea, cum ar fi aplicarea legii penale de dezincriminare și amnistia postcondamnatorie.

18. Potrivit prevederilor art.30 alin.(1) din Legea nr.47/1992, actul de sesizare a fost comunicat președinților **celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului**, pentru a-și exprima punctele de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

19. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis, cu Adresa nr.2/7174 din 19 septembrie 2019, punctul său de vedere prin care solicită respingerea, ca neîntemeiată, a excepției de neconstituționalitate.

20. Cu privire la pretinsa încălcare a art.115 alin.(4) din Constituție, se invocă Decizia nr.68 din 25 februarie 2017, parag.87, prin care Curtea Constituțională a reținut, în urma analizei jurisprudenței sale

în materie, că „numai existența unor elemente cu caracter obiectiv, care nu au putut fi prevăzute, poate determina apariția unei situații a cărei reglementare se impune cu celeritate. Constatarea acestor elemente se realizează de Guvern, care este obligat să motiveze intervenția sa în preambulul actului normativ adoptat. Prin urmare, oportunitatea legiferării se limitează, deci, la decizia de a adopta actul normativ sau nu, de a avea o conduită activă sau pasivă, în condițiile în care sunt demonstrate elementele cu caracter obiectiv, cuantificabil, prevăzute de art.115 alin. (4) din Constituție. Cu alte cuvinte, decizia legiferării aparține în exclusivitate legiuitorului delegat, care, dacă hotărăște reglementarea unei anumite situații juridice, are obligația de a se conforma exigențelor constituționale.” Or, Guvernul a motivat intervenția sa în preambulul ordonanței de urgență criticate, redând elemente cu caracter obiectiv, care nu au putut fi prevăzute și care au determinat apariția unei situații a cărei reglementare se impune cu celeritate. Tot astfel, se apreciază că actul normativ examinat îndeplinește cele trei condiții stabilite de textul constituțional pretins încălcat, respectiv existența unei situații extraordinare, reglementarea să nu poată suferi amânare și urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței.

21. Guvernul, prin adoptarea ordonanței de urgență în cauză, a apărut un interes public, acționând prompt în vederea reglementării administrației publice în mod unitar. Autorul sesizării de neconstituționalitate omite faptul că, în cadrul controlului anterior promulgării, Legea privind Codul administrativ nu a fost declarată neconstituțională pentru motive intrinseci, care țin de normele juridice cuprinse în actul normativ, ci pentru motive extrinseci, sens în care este indicată Decizia nr.681 din 6 noiembrie 2018. Afirmatia potrivit căreia Parlamentul nu a pus de acord legea cu decizia Curții este, de asemenea, eronată, deoarece Parlamentul a procedat conform deciziei, respingând proiectul de lege inițial adoptat.

22. Se consideră că sunt nefondate și criticile de neconstituționalitate raportate la prevederile art.69, art.109 și ale art.111 alin.(1) din Legea fundamentală. Astfel, raporturile dintre Parlament și Guvern nu sunt exclusiv cele stabilite de art.111 alin.(1), ci acestea sunt reglementate de întreg capitolul IV al titlului III din Legea fundamentală și se concretizează în următoarele instituții: informarea Parlamentului (art.111), întrebări, interpelări și moțiuni simple (art.112), moțiunea de cenzură (art.113), angajarea răspunderii Guvernului (art.114) și delegarea legislativă (art.115). Toate aceste instituții juridice formează împreună, și nu în mod individual ori exclusiv, cadrul raporturilor din Parlament și Guvern, raporturi ce țin seama și de alte instituții juridice statuate în Actul fundamental, cum ar fi, de pildă, art.1 alin.(4) privitor la separația și echilibrul puterilor în stat. Se arată, în acest sens, că ordonanța de urgență criticată a fost depusă de Guvern spre dezbateră în procedură de urgență la Senat, conform art.115 alin.(5) din Constituție, astfel că aceasta se afla, la momentul emiterii acestui punct de vedere, în plin control parlamentar. Totodată, afirmația autorului excepției potrivit căreia adoptarea unei ordonanțe de urgență încalcă *a priori* mandatul reprezentativ nu poate fi reținută, deoarece cele două instituții juridice sunt complementare și ambele își au sorginea în principiul separației și echilibrului puterilor în stat.

23. Cu referire la pretinsa încălcare a art.115 alin.(6) din Constituție, se susține că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 este pe deplin constituțională, întrucât are consecințe pozitive în

domeniile reglementate, astfel cum rezultă atât din analiza coroborată a normelor sale juridice, cât și din preambulul acesteia.

24. În continuare, se consideră că nu poate fi reținută nici presupusa încălcare a Legii fundamentale prin art.17 din ordonanța de urgență criticată, pe motivul invocat, potrivit căruia instituția reabilitării afectează integritatea funcției de membru al Guvernului. În acest sens, sunt invocate considerente din Deciziile Curții Constituționale nr.2 din 17 ianuarie 2017 (parag.23), nr.32 din 23 ianuarie 2018 (parag.32 și urm, parag.50) și nr.304 din 4 mai 2017 (parag.33) și se arată că instituția juridică a reabilitării consfințește faptul că subiectul acesteia este apt să se reîncadreze în societate, reabilitarea intervenind atunci când există certitudinea că subiectul în cauză nu mai prezintă un pericol social, prin reabilitare înțelegându-se și obligația statului de a-i conferi subiectului toate șansele de a fi din nou un membru al societății cu toate drepturile și obligațiile sale.

25. **Guvernul**, în punctul său de vedere înregistrat la Curtea Constituțională cu nr.7538 din 1 octombrie 2019, apreciază că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

26. Cu privire la pretinsa încălcare a art.115 alin.(4) din Constituție, se arată că ordonanța de urgență criticată justifică, în *Nota de fundamentare*, atât situația extraordinară, cât și caracterul urgent.

27. În acest sens, se arată că Guvernul, încă din anul 2016, a elaborat și a aprobat Tezele prealabile ale Codului administrativ prin Hotărârea Guvernului nr.196 din 23 martie 2016, având în vedere necesitatea unor măsuri de reformă administrativă asumate prin angajamente asumate în relația cu Comisia Europeană, referitoare, în esență, la introducerea concursului național în administrația publică centrală, cu termen de realizare semestrul II 2017, sau realizarea sistemului unic de evidență a ocupării pentru personalul din administrația publică, cu termen de realizare semestrul II 2018, măsuri prevăzute în Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020 și constituirea Comitetului național pentru coordonarea implementării Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.909/2014, și prin Strategia privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.525/2016. Pe baza acestor teze prealabile, Guvernul a elaborat prima versiune a proiectului de Lege privind Codul administrativ, proiect preluat de Parlament spre dezbateră și aprobare în procedură de urgență. În cadrul controlului de constituționalitate anterior promulgării, Legea privind Codul administrativ a fost însă declarată neconstituțională în ansamblul său, pentru motive de neconstituționalitate extrinsecă, prin Decizia nr.681 din 6 noiembrie 2018 a Curții Constituționale. Întrucât proiectul astfel demarat nu s-a finalizat, Comisia Europeană a solicitat Guvernului României să întreprindă măsuri pentru respectarea angajamentelor asumate, astfel că Guvernul, în considerarea art.148 alin.(4) din Constituție, și-a asumat remedierea situației și evitarea unor noi întârzieri, prin intermediul adoptării, în regim de urgență, a unui nou act normativ care să preia toate prevederile relevante incluse în proiectul de lege privind Codul administrativ al României, aprobat de Parlament.

28. Așa fiind, o serie de reglementări privind funcția publică au fost incluse în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, întrucât prin acestea se asigură cadrul legal necesar implementării unor măsuri de reformă a funcției publice, negociate și agreeate cu reprezentanții

Comisiei Europene și asumate prin Strategia privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020 și Strategia privind formarea profesională pentru administrația publică. Aceste măsuri – întârziate în raport cu calendarele asumate și care sunt deosebit de complexe și presupun un calendar foarte strâns de pregătire, dar și de implementare – au determinat adoptarea Codului administrativ prin intermediul ordonanței de urgență.

29. Pe lângă motivele expuse în *Nota de fundamentare* și în preambulul ordonanței de urgență criticate, se subliniază că lipsa legiferării pe această cale ar fi avut efecte negative asupra organizării și funcționării administrației publice locale și centrale în ansamblu, iar îndeplinirea condiționalităților *ex ante* în dialogul cu Comisia Europeană nu putea fi amânată, în acest sens fiind menționată expres necesitatea asigurării premiselor de stabilitate, independență și profesionalism în exercitarea funcțiilor publice. În concluzie, se apreciază că au fost respectate exigențele impuse de art.115 alin.(4) din Constituție și de jurisprudența în materie a Curții Constituționale.

30. În ceea ce privește invocarea art.69 din Legea fundamentală în motivarea excepției de neconstituționalitate, se arată că teoria mandatului reprezentativ, ce rezultă din acest text, presupune că parlamentarul, ulterior alegerii sale de către cetățeni prin vot, nu păstrează nicio legătură juridică cu alegătorii din circumscripția electorală, nu răspunde față de aceștia și nici nu poate fi revocat decât de către întreaga națiune. Prin urmare, motivarea autorului excepției are caracter inadmisibil, în lipsa oricărei legături a acesteia cu cele mai sus precizate.

31. Se apreciază că nu au fost încălcate nici prevederile art.109 și ale art.111 alin.(1) din Constituție, deoarece Guvernul a acționat în limitele cadrului constituțional și în acord cu jurisprudența în materie a Curții Constituționale (a se vedea Deciziile nr.1221 din 12 noiembrie 2008 și nr.802 din 19 mai 2009), în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public și în scopul îndeplinirii obligațiilor pe care România le are față de Uniunea Europeană. Guvernul nu s-a substituit, astfel, forului legislativ suprem, ci, dimpotrivă, a acționat conform normelor invocate din Legea fundamentală, ordonanța de urgență criticată fiind depusă, în vederea exercitării controlului parlamentar, la Senat pentru dezbatere (Adresa nr.E94/04/07/2019), după adoptarea sa de către Guvern și anterior publicării sale în Monitorul Oficial al României, fiind astfel supusă procedurilor parlamentare privind dezbaterea și aprobarea Legii de aprobare/respingere a acestui act normativ.

32. Față de criticile de neconstituționalitate formulate prin raportare la art.115 alin.(6) din Constituție, potrivit cărora actul normativ criticat afectează negativ credibilitatea unei instituții fundamentale a statului, se precizează că declanșarea procedurilor pentru numirea membrilor Guvernului este în concordanță atât cu prevederile art.103 și 104 din Constituție, cu prevederile Codului penal, cât și cu prevederile legale în materie de incompatibilități.

33. Cele trei aspecte sesizate în motivarea excepției – a) excepția de la condițiile de ocupare a funcției de membru al Guvernului (prevăzută la art.17 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019), b) eliminarea condiției ca persoana care poate ocupa funcția de membru al Guvernului să nu se găsească în unul dintre cazurile de incompatibilitate prevăzute în cartea I titlul IV din Legea nr.161/2003 și c) obligația

acestei persoane de a opta în termen de 15 zile de la data depunerii jurământului între două funcții incompatibile – trebuie privite în ansamblul lor, ca părți ale unei singure viziuni, care are în considerare ideea de a preveni faptele de corupție. Se precizează că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 nu a sistematizat regimul incompatibilităților (reglementat de Legea nr.161/2003) și nici procedura privind constatarea stării de incompatibilitate (reglementată de Legea nr.176/2010), ci cuprinde clarificări cu privire la regimul aplicabil în procedura de numire a membrilor Guvernului.

34. Astfel, spre deosebire de art.86 alin.(1) din Legea nr.161/2003, care prevede obligația persoanei care exercită una dintre funcțiile publice de autoritate enumerate la art. 84 și 85 din aceeași lege de a declara, la data depunerii jurământului sau, după caz, la data numirii în funcție, că nu se află în unul dintre cazurile de incompatibilitate prevăzute de lege, art.41 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 prevede, cu referire strict la membrii Guvernului, că aceștia sunt obligați să opteze între cele două funcții incompatibile, în termenul legal de 15 zile, sub sancțiunea încetării mandatului de membru al Guvernului. Această ultimă reglementare nu se situează în afara cadrului constituțional și nu creează un cadru legal de natură să aducă atingere instituțiilor fundamentale ale statului, având în vedere că persoana numită are obligația să opteze în termenul stipulat de lege, dar are și dreptul să evalueze situația concretă în care se află și să decidă în consecință. De altfel, Legea nr.161/2003 prevede un termen de 15 zile în care „acceptă” existența unei situații de incompatibilitate între funcția publică și funcții considerate incompatibile cu această funcție pentru diferite categorii de funcții publice (de exemplu, art.83, cu referire la deputați și senatori, sau art.91, cu referire la aleșii locali). Aceeași lege permite, conform art.86 alin.(2), ca, pentru situația în care starea de incompatibilitate apare în timpul exercitării funcției de membru al Guvernului, să se aplice Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului – în prezent abrogată de Codul administrativ -, ceea ce denotă faptul că legiuitorul lasă reglarea anumitor situații ce privesc autorități ale administrației publice în sarcina legilor din sfera dreptului administrativ.

35. Cu referire la cel de-al doilea aspect criticat, respectiv eliminarea condiției ca persoana care poate ocupa funcția de membru al Guvernului să nu se găsească în unul dintre cazurile de incompatibilitate prevăzute în cartea I titlul IV din Legea nr.161/2003, se arată că art.42 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 este în concordanță cu art.105 și 106 din Constituție, care stabilesc ca incompatibilități ale funcției de membru al Guvernului exercitarea altei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de deputat sau de senator, exercitarea unei funcții de reprezentare profesională salarizate în cadrul organizațiilor cu scop comercial și alte incompatibilități ce se stabilesc prin lege organică. De altfel, art.39-42 din ordonanța de urgență criticată reglementează exercitarea mandatului de membru al Guvernului cu stabilirea regimului incompatibilităților și al conflictului de interese aplicabile funcției de membru al Guvernului, sancționarea stării de incompatibilitate și a conflictului de interese în care se află un membru al Guvernului, obligația renunțării la situația de incompatibilitate. Art.42 enumeră expres cazurile de încetare a funcției de membru al Guvernului, menținând la lit.d) starea de incompatibilitate constatată în condițiile Legii nr.176/2010, cu modificările și completările ulterioare, ca urmare a unui raport de evaluare definitiv sau a unei hotărâri judecătorești definitive.

36. Așadar, neprecizarea expresă a condiției ca persoana care poate ocupa funcția de membru al Guvernului să nu se găsească în unul dintre cazurile de incompatibilitate prevăzute în cartea I titlul IV din Legea nr.161/2003, anterior numirii sale în funcția de membru al Guvernului, nu poate afecta în mod negativ instituția fundamentală – Guvernul, instituție care, alături de Parlament, Președinte, puterea judecătorească, se întemeiază pe principiul separației puterilor în stat, consfințit de art.1 alin.(4) din Constituție. Din această perspectivă, se apreciază că regimul aplicabil în procedura de numire a membrilor Guvernului nu poate fi unul mai aspru decât al celorlalți reprezentanți ai celorlalte puteri în stat prevăzute de Constituție, care pentru a putea fi aleși nu sunt condiționați, la data numirii, de renunțarea la o potențială stare de incompatibilitate. Atât în cazul candidatului la funcția de președinte al statului, cât și la funcția de parlamentar, este aplicabil regimul incompatibilităților și al conflictului de interese după momentul alegerii și al validării în funcția de membru al Guvernului. Analog, procedura de numire a unei persoane în funcția de membru al Guvernului poate fi reglementată simetric în limite egale cu aceea a procesului de a fi ales într-o funcție de demnitate publică.

37. Cu referire la art.17 lit.c) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, potrivit căruia *„Pot fi membri ai Guvernului persoanele care îndeplinesc, cumulativ, următoarele condiții: (...) c) nu au suferit condamnări penale, cu excepția situației în care a intervenit reabilitarea”*, se arată că acest text este în concordanță cu art.16 alin.(1) din Constituție. Conform normelor Codului penal, reabilitarea face să înceteze decăderile și interdicțiile, precum și incapacitățile care rezultă din condamnarea pentru orice infracțiune. Pentru situațiile excepționale, constând în intervenirea unei legi penale de dezincriminare sau a unei legi pentru amnistierea unor infracțiuni, se aplică, de asemenea, regulile Codului penal, inclusiv persoanelor care acced la funcția de membru al Guvernului. În acest sens este invocată Decizia nr.304 din 4 mai 2017, prin care Curtea Constituțională a statuat că este dreptul exclusiv al legiuitorului să intervină și să circumstanțieze sfera de incidență a decăderilor, interdicțiilor, precum și a incapacităților care rezultă din condamnare. Astfel, în ceea ce privește interdicția dobândirii calității de membru al Guvernului, aplicată persoanelor condamnate penal printr-o hotărâre definitivă, legiuitorul este liber să opteze între instituirea unei interdicții cu caracter general - lipsa oricărei condamnări penale, așa cum este reglementat în prezent, și instituirea unei interdicții speciale, circumscrisă unei sfere limitate de condamnări penale, care să se întemeieze pe criterii precum natura infracțiunilor săvârșite, latura subiectivă, pedeapsa aplicată. Așadar, faptul că în cuprinsul art.17 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 nu sunt enumerate toate cauzele care înlătură toate consecințele unei condamnări penale definitive (inclusiv cele extrapenale) nu produce efecte în sfera dreptului penal, de vreme ce Codul administrativ nu conține derogări sau cazuri de inaplicabilitate a Codului penal, sediul materiei pentru reglementarea tuturor acestor aspecte și a consecințele lor, și nici de la aplicarea, în continuare, a altor legi speciale, cum ar fi Legea nr.161/2003 sau Legea nr.176/2010.

38. Rezultă că modificările aduse prin Codul administrativ procedurii de numire a membrilor Guvernului nu afectează în mod negativ instituțiile fundamentale ale Guvernului. Dimpotrivă, prevederile Codului administrativ, prin măsurile de reformă administrativă pe care le reglementează, produc consecințe

pozitive asupra organizării și funcționării Guvernului și a administrației publice centrale și locale, în ansamblul său, consolidând, întărind rolul acestora și eficientizându-le activitatea.

39. În concluzie, pentru toate aceste argumente, se arată că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ a fost adoptată cu respectarea tuturor normelor constituționale invocate în motivarea excepției, drept care se solicită respingerea acesteia ca neîntemeiată. Se mai precizează, în final, că, imediat după depunerea sesizării Avocatului Poporului la Curtea Constituțională a României, reprezentanții Comisiei Europene au comunicat Guvernului României că, anterior sesizării, au avut intenția să închidă condiționalitatea *ex ante* aferentă domeniului administrație publică și au solicitat ca Guvernul României să prezinte care sunt măsurile pe care le va lua pentru a asigura implementarea măsurilor prevăzute în Codul administrativ, în vederea îndeplinirii condiționalității *ex ante*.

40. **Președintele Senatului** nu a comunicat punctul său de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

41. Prin Adresa cu nr.402 din 21 ianuarie 2020, Curtea Constituțională, în temeiul art.76 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale și al art.47 alin.(4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Curții Constituționale, a solicitat Guvernului să arate: (1) care ar fi fost consecințele pe care le-ar fi suportat România, sub aspect financiar sau de altă natură, în lipsa adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu indicarea angajamentelor corespunzătoare asumate față de organismele și instituțiile Uniunii Europene; (2) dacă ulterior adoptării actului normativ menționat au fost demarate sau continuate, la nivelul administrațiilor publice locale, proiecte de dezvoltare cu finanțare europeană, iar, în caz afirmativ, care sunt obiectivul și valoarea estimată financiar ale acestora.

42. Răspunsul Guvernului, însoțit de 11 anexe, a fost înregistrat la Curtea Constituțională cu nr.921 din 10 februarie 2020. Referitor la *prima întrebare* adresată de Curte, se arată, în esență, că în urma Acordului de Parteneriat încheiat cu Comisia Europeană pentru perioada 2014-2020, România și-a asumat angajamentul pentru îndeplinirea condiționalităților *ex ante* necesare accesării fondurilor europene, inclusiv a condiționalității *ex ante* nr.11 - *Consolidarea capacității instituționale a autorităților publice și a părților interesate și o administrație publică eficientă*, această condiționalitate *ex ante* fiind reiterată și în Programul Operațional Capacitate Administrativă (POCA) 2014-2020 (în valoare totală de cca. 553 mil.euro) și în Programul Operațional Regional (FOR) 2014-2020 (în valoare totală de 8,25 miliarde euro). Potrivit art.19(5) și art. 142(1)(e) din Regulamentul (EU) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013, nefinalizarea unor acțiuni menite să ducă la îndeplinirea condiționalității *ex ante* aplicabile constituie un motiv de suspendare a plăților intermediare de către Comisie pentru prioritățile programului în cauză care sunt afectate. Pentru implementarea acestei condiționalități *ex ante*, Guvernul a adoptat în perioada 2014-2020 o serie de documente strategice (Hotărârile Guvernului nr.909/2014, nr.525/2016 și nr.650/2016), acestea fiind însă documente pentru a căror aplicare efectivă erau necesare modificări legislative importante, sens în care România și-a asumat promovarea acestora prin Codul administrativ, cadru legal fără de care respectiva condiționalitate nu ar fi putut fi considerată ca

implementată în concret, potrivit Regulamentului (EU) nr. 1303/2013 și Acordului de Parteneriat. Comisia Europeană, prin corepondența derulată cu autoritățile române competente, a urmărit îndeaproape modalitatea de implementare a acestei condiționalități și a pus în vedere, încă din anul 2017, imposibilitatea declarării ca închise a condiționalității *ex ante*. Ca atare, Guvernul a elaborat și a finalizat în luna noiembrie 2017 un proiect de lege privind Codul administrativ, pe care autoritatea legiuitoare, dată fiind amplitudinea demersului juridic și pentru o mai clară armonizare și reprezentare a părților interesate, l-a preluat ca inițiativă parlamentară (Legea nr.132/2018, Plx-369/2018), lege declarată însă, ulterior adoptării în Parlament, ca fiind neconstituțională, în ansamblul său, din cauza constatării de către Curtea Constituțională a unor vicii de neconstituționalitate de natură extrinsecă (Decizia nr.681 din 6 noiembrie 2018). Se menționează faptul că solicitările privind necesitatea adoptării Codului administrativ au fost incluse și în Raportul de țară pentru România pentru anul 2018 al Comisiei Europene, care menționează la capitolul administrație publică faptul că noul proiect de lege (aflat, la acel moment, în dezbateri în Parlament) pentru acest domeniu este în concordanță cu obiectivele stabilite pentru domeniul funcție publică, dar că nu a produs încă efecte, iar ulterior Deciziei Curții Constituționale nr.681 din 6 noiembrie 2018, Comisia Europeană a sesizat, inclusiv în Raportul de țară pentru România în anul 2019, întârzierile în adoptarea legislației aferente resurselor umane (prin Codul administrativ). Ca atare, Guvernul României a apreciat ca fiind necesară adoptarea Codului administrativ pe calea unei ordonanțe de urgență, precizându-se că această decizie a fost luată în primul semestru al anului 2019, urgența fiind justificată de faptul că cele 3 strategii aferente condiționalității *ex ante* conțin planuri de acțiune care includ măsuri cu termene până în anul 2020. La trei luni de la adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ (în iulie 2019), Comisia Europeană a comunicat îndeplinirea condiționalității *ex ante* aferente domeniului administrație publică, prin Adresa nr. EMPL.B.5/CC/rd(2019) din data de 11 octombrie 2019.

43. Referitor la cea de-a doua întrebare adresată de Curtea Constituțională, Guvernul a precizat că, de la data intrării în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ și până la data de 31 ianuarie 2020, la nivelul structurii de specialitate din cadrul Ministerului Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației au fost înregistrate 249 de solicitări de actualizare a inventarului bunurilor din domeniul public sau privat al unităților administrativ-teritoriale, în conformitate cu procedura simplificată reglementată la nivelul Codului administrativ, aflate în diferite stadii de procesare. Dintre aceste 249 de solicitări, 59 au fost realizate în contextul implementării unor proiecte cu finanțare europeană. Valoarea estimată pentru 21 dintre acestea, care aveau precizate sumele în cadrul documentației suport transmise, se ridică la 99.170.467,41 lei, echivalentul a 20.746.959,71 euro calculati la cursul Băncii Naționale a României din data de 31 ianuarie 2020. Totodată, în perioada 2018-2019 au fost contractate un număr de 1034 de proiecte finanțate din fonduri europene cu beneficiar unitățile administrativ-teritoriale, în valoare de 16.968.603.632,62 lei, echivalentul a 3.549.917.077,95 euro pe programele POR, POIM, POP AM (din care 96 de proiecte în valoare de 2.676.920.055,91 lei, echivalentul a 560.025.116,30 euro în anul 2019, 5 dintre acestea, în valoare de 507.705.250,09 lei, echivalentul a 106.214.487,47 euro fiind

contractate după intrarea în vigoare a Codului administrativ) - în speță proiecte de investiții care necesită ca beneficiarul să facă dovada proprietății imobilului/terenului pe care urmează să se realizeze investiția. În ceea ce privește numărul contractelor semnate de către AMPOR (Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Regional) cu unități administrativ-teritoriale, începând cu data de 5 iulie 2019, data intrării în vigoare a Codului administrativ, acesta se ridică la 459 de contracte, în valoare de 11.540.455.769,13 lei, echivalentul a 2.414.321.290,61 euro. Se mai precizează, totodată, că la nivelul ghidurilor solicitantului aplicabile axelor prioritare și priorităților de investiție din cadrul POR 2014-2020, în ceea ce privește dreptul de proprietate, un solicitant de finanțare trebuie să demonstreze înscrierea dreptului de proprietate, care trebuie să fie definitivă. Prin excepție, se acceptă înscrierea provizorie în cartea funciară a dreptului de proprietate publică, cu condiția depunerii unui extras de carte funciară cu înscrierea definitivă a dreptului respectiv asupra imobilului, până la data emiterii autorizației de construire aferente proiectului. Până la intrarea în vigoare a Codului administrativ, solicitantul autoritate publică trebuia să prezinte Hotărârea Guvernului actualizată, publicată în Monitorul Oficial al României, privind proprietatea publică asupra imobilului, până la data emiterii autorizației de construire aferente proiectului, dar nu mai târziu de 12 luni de la data intrării în vigoare a contractului de finanțare, în caz contrar contractul de finanțare fiind reziliat. În practică, în lipsa stabilirii unor termene pentru diferitele etape ale procedurii de atestare a inventarului, adoptarea hotărârii Guvernului respective dura mai mult decât cele 12 luni anterior menționate. Procedura reglementată la nivelul Codului administrativ stabilește termene clare, care scurtează termenul de atestare a inventarului la aproximativ 4 luni, cu efecte benefice asupra implementării proiectelor și absorbției fondurilor structurale.

CURTEA,

examinând actul de sesizare, punctele de vedere ale președintelui Camerei Deputaților și Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, răspunsurile Guvernului primite la solicitarea Curții Constituționale, susținerile reprezentantului autorului excepției, concluziile procurorului și dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

44. 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.

45. **Obiectul excepției de neconstituționalitate** îl constituie Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.555 din 5 iulie 2019. Dispozițiile sale au intrat în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al României, cu unele excepții expres prevăzute de art.597 alin.(1) din ordonanță. Sub aspectul structurii, Curtea reține că actul normativ contestat cuprinde 638 de articole - structurate în 10 părți - și 6 anexe. Totodată, potrivit alin.(2) și (3) ale art.597, sunt abrogate total sau parțial 17 acte normative, dintre care nouă legi, un decret, șase ordonanțe sau ordonanțe de urgență ale Guvernului și o hotărâre a Guvernului. De asemenea, conform art.633-638, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 modifică sau completează cinci legi.

46. În opinia Avocatului Poporului, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 a fost emisă cu încălcarea dispozițiilor constituționale ale art.115 alin.(4) și (6) referitoare la condițiile în care Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență, art.69 – *Mandatul reprezentativ*, art.109 – *Răspunderea membrilor Guvernului* și ale art.147 alin.(4) potrivit cărora „*Deciziile Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României. De la data publicării, deciziile sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor.*”

47. Cu privire la criticile de neconstituționalitate formulate prin raportare la prevederile art.115 alin.(4) din Constituție, Curtea reține că acestea vizează, în esență, încălcarea celor trei condiții expres prevăzute de norma fundamentală invocată, sub imperiul cărora Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență, și anume: existența situației extraordinare, urgența reglementării și motivarea urgenței în cuprinsul actului normativ. Prin urmare, Curtea va examina, în continuare, dacă fiecare dintre aceste cerințe a fost respectată la adoptarea actului normativ criticat.

48. Curtea Constituțională a creat și a dezvoltat, de-a lungul existenței sale, o vastă jurisprudență în materia adoptării ordonanțelor de urgență, respectiv în privința condițiilor pe care acestea trebuie să le îndeplinească pentru a fi în acord cu exigențele art.115 alin.(4) din Constituție.

49. Potrivit acestei jurisprudențe, Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ: a) existența unei situații extraordinare; b) reglementarea acesteia să nu poată fi amânată și c) urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței. (de exemplu, Decizia nr. 255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 511 din 16 iunie 2005, Decizia nr. 55 din 5 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 136 din 25 februarie 2014, sau Decizia nr. 761 din 17 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 46 din 20 ianuarie 2015)

50. Cu privire la definirea *situației extraordinare*, Curtea a stabilit că aceasta exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun și trebuie să aibă un caracter obiectiv, în sensul că existența sa nu depinde de voința Guvernului, care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență. (a se vedea *mutatis mutandis* Decizia nr. 83 din 19 mai 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 211 din 8 iunie 1998)

51. Față de cele constatate cu titlu de principiu, Curtea reține că motivele enunțate în preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 se pot rezuma, în esență, la următoarele: a) neimplementarea unor măsuri de reformă a administrației publice, asumate de România prin angajamente constante încheiate cu instituții ale Uniunii Europene și în anumite termene; b) riscul suspendării unor fonduri aferente unor programe operaționale ca urmare a neimplementării măsurilor de reformă a administrației publice anterior asumate prin diferite documente strategice; c) neadaptarea la realitățile socioeconomice și la dinamica activităților aferente furnizării serviciilor publice esențiale pentru cetățeni a cadrului legal actual referitor la organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale, în vederea aplicării principiului subsidiarității consacrat de Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și de Carta Autonomiei Locale; d) întârzieri sau blocaje înregistrate la nivelul unităților administrativ-teritoriale în derularea unor proiecte cu finanțare nerambursabilă sau a unor proiecte de investiții, precum și

necesitatea creșterii ratei de absorbție a fondurilor europene, derulate conform perioadei de programare 2014-2020, pe fondul lipsei unor măsuri de simplificare și eficientizare a procesului decizional și a procedurilor interne specifice derulării unor obiective investiționale la nivel local; e) necesitatea aplicării urgente a unor măsuri de reformă majoră în domeniul funcției publice, în acord cu angajamentele și termenele asumate de România în relația cu Comisia Europeană (cum ar fi introducerea unui concurs național la nivelul administrației publice centrale sau asigurarea unei evidențe unice, complete și coerente a diferitelor categorii de personal din administrația publică), măsuri care să asigure, totodată, premisele de stabilitate, independență și profesionalism în exercitarea funcțiilor publice.

52. Autorul sesizării susține, în esență, că elementele invocate drept situații extraordinare nu au un caracter de noutate, reprezentând, în fapt, realități cunoscute anterior, situații latente care nu au fost reglementate la timp, în acord cu angajamentele asumate de România în privința domeniului administrației și a funcției publice.

53. Or, contrar afirmațiilor de mai sus, Curtea constată că de esența situației extraordinare nu este caracterul de noutate al acesteia. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a clarificat prima cerință a art.115 alin.(4) din Constituție precizând că situația extraordinară exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun și că aceasta trebuie să aibă un caracter obiectiv, fără a depinde de voința Guvernului, dar nu și că trebuie să reprezinte, prin ea însăși, un element de noutate. Așadar, îndeplinirea cerințelor referitoare la existența situației extraordinare nu depinde în mod obligatoriu de producerea unui eveniment spontan sau cu caracter de noutate. Desigur, situația extraordinară se poate raporta și la evenimente sau situații neprevăzute, apărute intempestiv, dar nu impune cu necesitate atributul ineditului sau o anumită particularitate necunoscută până la momentul reglementării prin ordonanță de urgență.

54. De altfel, Curtea observă că legiuitorul delegat, în preambulul actului normativ criticat, nici nu pretinde intervenirea unor situații noi, necunoscute până la momentul adoptării ordonanței de urgență. Dimpotrivă, elementele la care se referă se raportează la stări de fapt și de drept cunoscute, cum ar fi „disfuncționalitățile și problemele semnalate în mod constant”, „aspecte semnalate inclusiv de către Comisia Europeană în cuprinsul Raportului de țară din anul 2019 privind România” (notă: Raport întocmit în data de 27 februarie 2019), „nerezolvarea unor probleme stringente, cu caracter sistemic”.

55. Raportat la ceea ce a statuat Curtea Constituțională în jurisprudența sa în materie, mai sus amintită, se observă, în prezenta cauză, că elementele prezentate de Guvern în sensul invocării situației extraordinare corespund cadrului constituțional astfel stabilit. Așa fiind, nu se poate susține că întârzierile în reglementarea unor măsuri de consolidare și eficientizare în domeniul administrației publice și al funcției publice, asumate prin angajamentele încheiate de România cu instituții ale Uniunii Europene în cadrul unor programe strategice, cu perioade de derulare precis prestabilite, cum ar fi 2014-2020, sunt rezultatul voinței Guvernului sau că o atare stare *de jure* și *de facto* nu se poate califica drept o situație-limită și neobișnuită, de natură să genereze grave consecințe negative care să afecteze, prin impactul lor socioeconomic, interesul public. Administrația publică este o funcție a statului ce revine prin definiție puterii executive, iar Guvernul, ca exponent al acestei puteri publice, are obligația, și nu doar dreptul, de a interveni cu măsuri

prompte, dacă se constată disfuncționalități în derularea firească a acestui serviciu public. Faptul că, anterior, au existat diferite inițiative legislative în aceeași materie, dar care nu s-au materializat în legi care să producă în concret efectele juridice scontate, nu poate fi interpretat, de asemenea, ca depinzând de voința Guvernului sau că acesta ar reprezenta un impediment în calea reglementării pe calea ordonanței de urgență.

56. Nereglementarea în timp a unor situații raportate ca fiind disfuncționale și, cum este cazul de față, eșecul finalizării procedurilor parlamentare de legiferare a unei inițiative legislative cu obiect similar nu constituie, prin ele însele, impedimente în adoptarea ordonanței de urgență, pentru că însăși acest cumul de factori (întârzieri, omisiuni etc) a generat o acumulare negativă care a acutizat/agravat respectivele disfuncționalități deja existente și s-a convertit, prin urmare, într-o situație extraordinară ce justifică urgența reglementării rapide și eficiente pe calea ordonanței de urgență a Guvernului.

57. Cu privire la *urgența reglementării*, Curtea a statuat că aceasta nu poate echivala cu existența situației extraordinare (Decizia nr.421 din 9 mai 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 367 din 30 mai 2007), ci este consecutivă acesteia, și că nu poate fi acreditată sau motivată de utilitatea/oportunitatea/rațiunea reglementării. (Deciziile nr.255 din 11 mai 2005, precitată, și nr.109 din 9 februarie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 175 din 18 martie 2010)

58. Curtea a arătat, într-adevăr, că urgența măsurii nu poate fi justificată, în principiu, de nevoia armonizării legislației române cu cea comunitară, precizând în acest sens că „modificarea sau unificarea legislației într-un domeniu sau altul nu justifică, prin ea însăși, emiterea unei ordonanțe de urgență”. (Deciziile nr. 34 din 17 februarie 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 88 din 25 februarie 1998, și nr.15 din 25 ianuarie 2000, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 267 din 14 iunie 2000) Altfel spus, instrumentul normativ prin care legislația internă transpune/se aliniază celei europene n-ar trebui să fie ordonanța de urgență a Guvernului, deoarece doar scopul armonizării în sine nu poate justifica, singur, utilizarea delegării legislative, consacrată ca mijloc secundar și excepțional de reglementare de care Guvernul poate uza numai în condițiile restrictive ale art.115 din Constituție.

59. Cu toate acestea, Curtea a admis utilizarea ordonanței de urgență a Guvernului ca instrument de legiferare pentru situații concrete, stabilind, în considerarea obligațiilor impuse statului român de art.148 alin.(4) din Constituție, că „Guvernul este abilitat din punct de vedere constituțional ca, prin mijloacele pe care le are la îndemână, să garanteze îndeplinirea obligațiilor României față de Uniunea Europeană. Astfel, folosirea ordonanțelor de urgență pentru punerea de acord a legislației naționale cu cea comunitară în situația în care era iminentă declanșarea procedurii de infringement în fața Curții de Justiție este pe deplin constituțională. În aceste condiții, se constată că ordonanța de urgență criticată respectă exigențele art. 115 alin. (4) din Constituție.” (Decizia nr.802 din 19 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 428 din 23 iunie 2009) În mod asemănător, Curtea a mai observat, într-o altă cauză, că ordonanța de urgență a Guvernului criticată în cauză, transpunând o directivă europeană și vizând numai obligațiile rezultate din contracte comerciale, „are ca scop îmbunătățirea funcționării pieței interne a Uniunii Europene”, astfel că, „având în vedere că până la data dobândirii de către România a

calității de stat membru al Uniunii Europene, respectiv 1 ianuarie 2007, aceste obligații nu fuseseră îndeplinite”, a constatat „ca fiind justificată adoptarea ordonanței de urgență criticate”. (Decizia nr.1070 din 14 iulie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 772 din 1 noiembrie 2011)

60. Considerentele mai sus relevate, desprinse din jurisprudența Curții, exprimă, cu alte cuvinte, ideea potrivit căreia urgența reglementării apare atunci când o situație extraordinară - care se abate semnificativ de la obișnuit, este preexistentă urgenței, este cuantificabilă și obiectivă - determină, prin aceste caracteristici, necesitatea reglementării imediate, fără întârziere, a unor măsuri prompte și adecvate, în lipsa cărora ar exista riscul iminent al producerii unor consecințe negative de natură să afecteze un anumit interes public sau chiar drept fundamental. Totodată, mecanismul comun de legiferare specific Parlamentului, chiar și în procedură de urgență, nu este în măsură să răspundă cu celeritate necesității de a se interveni de îndată, astfel că reglementarea de către Guvern, prin procedura ordonanței de urgență, este singura soluție pentru evitarea unor grave consecințe.

61. Revenind la prezenta cauză, Curtea observă că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ a fost adoptată de Guvern în condițiile în care procesul de legiferare parlamentară a Proiectului de Lege privind Codul administrativ al României (PL-x nr.369/2018), inițiat de 168 de deputați și înregistrat la Senat în data de 12 decembrie 2017, a încetat, în final, ca urmare a constatării neconstituționalității acestei legi, în ansamblul său, prin Decizia Curții Constituționale nr.681 din 6 noiembrie 2018 și a respingerii legii de Senat, în data de 23 martie 2019, și de către Camera Deputaților, în data de 3 aprilie 2019.

62. În aceste condiții, Curtea reține că prin Acordul de Parteneriat cu România (în calitate de membru al Uniunii Europene), adoptat de Comisia Europeană în data de 6 august 2014, au fost programate strategia, prioritățile și cadrul instituțional pentru utilizarea optimă a fondurilor structurale și de investiții europene în perioada 2014 – 2020. Acordul de Parteneriat alocă României aproximativ 43 miliarde de euro, distribuite în cinci fonduri structurale și de investiții europene (fondurile ESI): Fondul european de dezvoltare regională (FEDR), Fondul de coeziune (FC), Fondul social european (FSE), Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime (EMFF). Totodată, Curtea mai reține că unul dintre elementele-cheie ale reformei politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020 îl reprezintă condiționalitățile *ex ante*, introduse prin art.19 din Regulamentul nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013, cu scopul de a asigura îndeplinirea condițiilor necesare pentru utilizarea eficientă și eficace a fondurilor structurale și de investiții europene.

63. Potrivit răspunsului Guvernului la solicitarea din 21 ianuarie 2020 a Curții Constituționale, Comisia Europeană a notificat, încă din noiembrie 2017, imposibilitatea declarării închise a condiționalității *ex ante* nr.11 - *Consolidarea capacității instituționale a autorităților publice și a părților interesate și o administrație publică eficientă*, în condițiile în care, deși Guvernul adoptase o serie de documente strategice (hotărâri de Guvern) în sensul implementării măsurilor agreeate cu Comisia Europeană, erau necesare modificări majore ale legislației naționale pentru aplicarea respectivelor acte ale Guvernului.

64. Curtea semnaleză, totodată, prevederile art.19 alin.(5) din Regulamentul nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului, în temeiul cărora Comisia Europeană poate decide, atunci când adoptă un program, să suspende integral sau parțial plățile intermediare pentru prioritatea relevantă a programului respectiv, în așteptarea finalizării acțiunilor menționate în acordul de parteneriat dacă este necesar să se evite aducerea de prejudicii grave eficacității și eficienței îndeplinirii obiectivelor specifice ale priorității în cauză. *Nefinalizarea unor acțiuni menite să ducă la realizarea unei condiționalități ex ante aplicabile, care nu a fost îndeplinită la data depunerii acordului de parteneriat și a programelor respective, până la 31 decembrie 2016, cel târziu, constituie un motiv de suspendare a plăților intermediare de către Comisie pentru prioritățile programului în cauză care sunt afectate.* Măsura suspendării plăților, dacă nu sunt întreprinse măsuri pentru îndeplinirea unei condiționalități ex ante, sub rezerva condițiilor prevăzute la art. 19, este prevăzută și la art.142 (1) e) din Regulament.

65. Curtea mai reține, în contextul în care inițiativa legislativă parlamentară privind adoptarea Codului administrativ al României a încetat prin respingerea sa definitivă în Parlament la data de 3 aprilie 2019, că Guvernul a demarat imediat procedura legiferării în aceeași materie și a adoptat, la 5 iulie 2019, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ.

66. Așa fiind, Curtea constată că urgența reglementării prin actul normativ criticat apare evidentă față de situația specială a parcursului legislativ al Proiectului de Lege privind Codul administrativ al României, raportat, pe de o parte, la conținutul Acordului de parteneriat cu România pentru perioada 2014-2020 și, pe de altă parte, la sancțiunile prevăzute de Regulamentul (EU) nr.1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului în cazul neaducerii la îndeplinire a condiționalităților ex ante. Guvernul motivează urgența reglementării în preambulul actului adoptat, arătând în ce mod apropierea iminentă de data încheierii acestor programe, fără îndeplinirea la timp a obligațiilor asumate în plan extern și pe fondul neadaptării cadrului legal intern din domeniul administrației publice și al numeroaselor disfuncționalități sau chiar blocaje de la nivelul administrațiilor publice locale, ar produce riscul pierderii unor oportunități importante de valorificare a posibilităților de finanțare din fonduri europene a unor proiecte de dezvoltare derulate prin aceste programe, cu efect negativ asupra standardului de satisfacere a unor servicii publice esențiale pentru cetățeni. În plus, potrivit preambulului, urgența este imprimată și de angajamentele României cu privire la aplicarea, în anumite termene, a unor măsuri de reformă majoră în domeniul funcției publice, care să asigure premisele de stabilitate, independență și profesionalism în exercitarea funcțiilor publice.

67. Curtea constată că urgența nu este motivată la nivel teoretic și exclusiv prin necesitatea transpunerii și implementării în legislația națională a unor angajamente asumate de România pe plan extern, așa cum susține autorul sesizării, ci se raportează la date concrete și riscuri iminente legate de imperativul unor modificări de natură organizatorică și funcțională la nivelul administrației publice centrale și locale și de necesitatea unei importante reforme în domeniul funcției publice, de natură să eficientizeze rolul său în servirea interesului public. Sunt evidențiate, totodată, riscurile pierderii oportunităților de utilizare

a fondurilor europene programate în Acordul de parteneriat al României cu Comisia Europeană pentru perioada 2014-2020, cu consecințe negative asupra dezvoltării și modernizării administrației publice.

68. În acest sens, Curtea observă că în cuprinsul *Expunerii de motive* a proiectului de lege depus la Parlament pentru aprobarea Ordonanței de urgență privind Codul administrativ, Guvernul oferă explicații concrete și detaliate privind condiționalitățile *ex ante* asumate de România față de Comisia Europeană cu privire la reforma administrației publice, precum și la cadrul legislativ internațional aplicabil direct României în domeniul administrației publice (de pildă, Carta europeană a autonomiei locale) sau la implicațiile concrete, în domeniul furnizării/prestării serviciilor publice, ale principiului subsidiarității și proporționalității ce derivă direct din Tratatul privind Uniunea Europeană.

69. Așa fiind, Curtea constată că urgența reglementării prin ordonanță de urgență era una reală, în lipsa actului normativ criticat fiind direct aplicabilă sancțiunea suspendării plăților intermediare de către Comisie pentru neîndeplinirea condiționalității *ex ante* nr.11 din Acordul de parteneriat încheiat de România cu Comisia Europeană pentru perioada 2014-2020, ipoteză ce ar fi condus la consecințe negative majore asupra desfășurării serviciului public de natură administrativă de la nivelul întregii țări.

70. În continuare, Curtea arată că nici critica autorului sesizării, potrivit căreia actul normativ ar conține unele reglementări ce instituie măsuri nemotivate în cuprinsul preambului, nu este întemeiată și nu poate susține încălcarea art.115 alin.(4) din Constituție. Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 este un act normativ deosebit de complex, care cuprinde o multitudine de măsuri, astfel că ar fi fost imposibil ca în cuprinsul preambului să se facă referire la fiecare dintre acestea, util fiind, în acest sens, și instrumentul de prezentare al ordonanței de urgență spre dezbateră Parlamentului, respectiv *Expunerea de motive* la proiectul de lege pentru aprobarea acestei ordonanțe de urgență, care conține explicații mai largi cu privire la măsurile reglementate.

71. Pentru toate argumentele arătate și în acord cu jurisprudența sa în materie, invocată anterior, Curtea constată că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 a fost adoptată cu respectarea condițiilor prevăzute de art.115 alin.(4) din Constituție.

72. O altă critică de neconstituționalitate este formulată prin raportare la prevederile art.115 alin.(6) din Constituție, autorul sesizării susținând că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 afectează regimul instituțiilor fundamentale ale statului prin fragilizarea statutului membrilor Guvernului și a acestei instituții, în ansamblu, deoarece înlătură o condiție de integritate specifică funcției de membru al Guvernului, anterior reglementată de art.2 Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, cu modificările și completările ulterioare.

73. Cu privire la această critică, Curtea reține că Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor a fost expres abrogată prin art.597 alin.(1) lit.c) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, noua legislație referitoare la organizarea și funcționarea Guvernului și la exercitarea mandatului de membru al Guvernului regăsindu-se, în prezent, în partea a II-a, titlul I - *Guvernul*, art.14-50 din noul Cod administrativ. Referitor la condițiile generale pentru ocuparea funcției de membru al

Guvernului, art.17 din Cod prevede: „Pot fi membri ai Guvernului persoanele care îndeplinesc, cumulativ, următoarele condiții:

- a) au cetățenia română și domiciliul în țară;
- b) se bucură de exercițiul drepturilor electorale;
- c) nu au suferit condamnări penale, cu excepția situației în care a intervenit reabilitarea.”

74. Art.2 din Legea nr.90/2001 prevedea, anterior abrogării, următoarele: „Pot fi membri ai Guvernului persoanele care au cetățenia română și domiciliul în țară, se bucură de exercițiul drepturilor electorale, nu au suferit condamnări penale și nu se găsesc în unul dintre cazurile de incompatibilitate prevăzute în cartea I titlul IV din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare.”

75. Analizând dispozițiile art.17 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, Curtea reține că, într-adevăr, actul normativ criticat nu a mai preluat în capitolul privind organizarea Guvernului și trimiterea la Legea nr.161/2003 sub aspectul aplicării cazurilor de incompatibilitate la momentul ocupării funcției de membru al Guvernului, așa cum reglementa, anterior abrogării, art.2 din Legea nr.90/2001.

76. Însă, Curtea observă, cu referire la regimul juridic al conflictului de interese și al incompatibilităților, că prevederile art.39 alin.(1) și art.40 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, prevăd următoarele:

- Art. 39: Regimul incompatibilităților și al conflictului de interese aplicabile funcției de membru al Guvernului: „(1) Regimul incompatibilităților și al conflictului de interese aplicabile funcției de membru al Guvernului sunt cele prevăzute de cartea I titlul IV din Legea nr.161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției cu modificările și completările ulterioare.”;

- Art.40 - Sancționarea stării de incompatibilitate și a conflictului de interese în care se află membrul Guvernului: „Constatarea și sancționarea stării de incompatibilitate și a conflictului de interese pentru persoanele care ocupă funcția de membru al Guvernului se face în condițiile Legii nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, cu modificările și completările ulterioare.”.

77. Prin urmare, Curtea constată că Legea nr.161/2003 și Legea nr.176/2010 reprezintă, în continuare, cadrul legal general incident și aplicabil în materia regimului conflictului de interese și al incompatibilităților în exercitarea demnităților publice și funcțiilor publice.

78. Astfel, Curtea reține că Legea nr.161/2003, în cartea I - Reglementări generale pentru prevenirea și combaterea corupției, titlul IV - Conflictul de interese și regimul incompatibilităților în exercitarea demnităților publice și funcțiilor publice, cap.III – Incompatibilități, secțiunea 3 - Incompatibilități privind funcția de membru al Guvernului și alte funcții publice de autoritate din administrația publică centrală

și locală, enumeră expres, la art.84, cazurile de incompatibilitate dintre funcția de membru al Guvernului și alte funcții sau calități. Totodată, art.80 din aceeași lege conține dispoziția generală potrivit căreia „*Incompatibilitățile privind demnitățile publice și funcțiile publice sunt cele reglementate de Constituție, de legea aplicabilă autorității sau instituției publice în care persoanele ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică își desfășoară activitatea, precum și de dispozițiile prezentului titlu.*” Prin urmare, în concordanță cu art.105 alin.(2) din Constituție, care prevede că „*Alte incompatibilități [s.n. - decât cele expres prevăzute la alin.(1)] se stabilesc prin lege organică*”, legea organică poate stabili și alte cazuri de incompatibilitate. Codul administrativ nu reglementează însă nicio altă incompatibilitate, raportându-se exclusiv la cele stipulate anterior prin Legile nr.161/2003 și nr.176/2010.

79. Cu privire la *momentul numirii* în funcția de membru al Guvernului, Curtea reține că art.86 alin.(1) din Legea nr.161/2003 reglementează obligația persoanei care exercită una dintre funcțiile publice de autoritate prevăzute la art. 84 ca, *la data depunerii jurământului sau, după caz, la data numirii în funcție, să declare că nu se află în unul dintre cazurile de incompatibilitate prevăzute de lege.*

80. Pentru situația în care unul dintre cazurile legale de incompatibilitate apare *în timpul exercitării funcției publice de autoritate*, art.86 alin.(2) din aceeași lege trimite, pentru funcția de prim-ministru, ministru și ministru delegat, la dispozițiile corespunzătoare din Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, iar pentru funcția de secretar de stat, subsecretar de stat și funcțiile asimilate acestora, precum și pentru funcția de prefect și subprefect, constatarea cazului de incompatibilitate se face de ministrul administrației publice, care îl va informa pe primul-ministru, pentru a dispune măsurile necesare. Cu privire la procedura de constatare a cazului de incompatibilitate prevăzută de Legea nr.90/2001, la care face trimitere art.86 alin.(2) teza întâi din Legea nr.161/2003, Curtea reține că aceasta se rezuma la cele prescrise de art. 4 alin.(2), potrivit căruia „(2) *Constatarea stării de incompatibilitate se face de primul-ministru, care va dispune măsurile necesare pentru încetarea acesteia.*” În plus, art.5 din Legea nr.90/2001 enumera starea de incompatibilitate printre cauzele de încetare a funcției de membru al Guvernului.

81. Cu privire la constatarea stării de incompatibilitate, Curtea observă că Legea nr.161/2003 conține reglementări distincte, în funcție de statutul destinatarilor norme. Astfel, pentru *parlamentari*, art.83 conține norme tranzitorii în sensul că prevede obligația deputatului sau senatorului care la data intrării în vigoare a acestei legi se afla în una dintre incompatibilitățile prevăzute de art. 81 și 82 din lege să *informeze*, în termen de *15 zile*, Biroul permanent al Camerei din care face parte, urmând ca, în termen de *60 de zile* de la expirarea acestui termen, persoana în cauză să *opteze între mandatul de parlamentar și funcția care generează incompatibilitatea*, demisionând din una dintre funcții. De asemenea, Legea nr.96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor prevede o procedură specială pentru constatarea stării de incompatibilitate. Potrivit art.17 alin.(1) din aceasta, deputatul sau senatorul care, *la data intrării în exercițiul mandatului*, se află în una dintre situațiile de incompatibilitate prevăzute în această lege sau în alte legi speciale are la dispoziție un *termen de 15 zile* pentru a notifica Biroul permanent al Camerei din care face parte cu privire la starea sa de incompatibilitate, având apoi la dispoziție un termen de 30 de zile încar eva

putea opta între mandatul de deputat sau de senator și funcția ori funcțiile incompatibile, demisionând potrivit opțiunii sale. Aceeași regulă este prevăzută de art.17 alin.(2) pentru situația în care starea de incompatibilitate survenită în timpul exercitării mandatului.

82. Cu privire la *aleșii locali*, art.91 din Legea nr.161/2003 precizează că starea de incompatibilitate intervine numai după validarea primului sau, după caz, al celui de-al doilea mandat, respectiv după numirea sau angajarea alesului local, ulterior validării mandatului, într-o funcție incompatibilă cu cea de ales local. Alesul local *poate renunța* la funcția deținută *înainte de a fi numit sau ales în funcția care atrage starea de incompatibilitate sau în cel mult 15 zile de la numirea sau alegerea în această funcție*. Alesul local care devine incompatibil prin aplicarea prevederilor acestei legi este obligat să demisioneze din una dintre funcțiile incompatibile în cel mult 60 de zile de la intrarea în vigoare a legi. Deși Codul administrativ a abrogat Legea nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, în privința regimului incompatibilităților și al conflictului de interese aplicabil, precum și al constatării acestora, se menține, potrivit art.227 și următoarele din acesta, aceeași trimitere la prevederile Legii nr.161/2003 și a Legii nr.176/2010.

83. Curtea reține, după examinarea coroborată a cadrului legislativ invocat, că, numai în privința membrilor Guvernului, Legea nr.161/2003 prevede, la art.86 alin.(1), obligația ca, la data depunerii jurământului sau a numirii în funcție, persoana în cauză să declare că nu se găsește în unul dintre cazurile de incompatibilitate prevăzute de lege. Aceeași obligație nu subzistă însă, în economia Legii nr.161/2003, și cu privire la alte categorii de funcții publice. Pe de altă parte, nici Legea nr.161/2003 și nici Legea nr.90/2001 nu cuprind/cuprindeau dispoziții care să prevadă pentru membrii Guvernului un termen pentru exprimarea opțiunii între cele două funcții devenite incompatibile în urma depunerii jurământului sau numirii în funcția de membru al Guvernului, deci o anumită procedură pentru constatarea stării de incompatibilitate survenite în timpul exercițiului mandatului.

84. Noul Cod administrativ reglementează, la art.41, următoarele: „*În termen de 15 zile de la data depunerii jurământului, membrul Guvernului este obligat să renunțe la calitatea sau funcția cu care este incompatibilă funcția de membru al Guvernului, sub sancțiunea încetării mandatului.*” Autorul sesizării apreciază că această soluție juridică este de natură să fragilizeze, deci să afecteze statutul funcției de membru al Guvernului și contravine, astfel, prevederilor art.115 alin.(6) din Constituție, în interpretarea dată de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 1189 din 6 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 787 din 25 noiembrie 2008, cu referire la sensul noțiunii „a afecta” din cuprinsul normei fundamentale invocate.

85. Curtea constată, în considerarea celor arătate mai sus, că noua opțiune a legiuitorului delegat nu intră în conflict cu norma constituțională invocată, deoarece nu modifică, în realitate, condițiile de exercitare a funcției de membru al Guvernului și nici nu elimină vreun standard de integritate specific funcției publice.

86. Astfel, cazurile de incompatibilitate și conflict de interese, expresie a standardului legal de integritate a funcției publice, rămân în continuare guvernate de aceleași acte normative - Legea nr.161/2003

și Legea nr.176/2010 - astfel cum se arată expres în art.39 și art.40 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ. În plus, art.41 prevede, ca garanție a respectării acestui standard, sancțiunea încetării de drept a exercitării mandatului în cazul ivirii situației de incompatibilitate, această ipoteză fiind reluată și la art.42 lit.d), text ce enumeră cazurile de încetare a funcției de membru al Guvernului.

87. Așa cum s-a arătat, soluția legislativă cuprinsă în art.41 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 nu reprezintă o noutate în materia regimului incompatibilităților funcției publice, ea regăsindu-se reglementată expres în Legea nr.96/2006 și în Legea nr.161/2003, așa cum s-a arătat, pentru categoria parlamentarilor și a aleșilor locali. În acest context, opțiunea legiuitorului se aliniază, în realitate, soluțiilor legislative deja consacrate cu referire la regimul incompatibilității și constatarea stării de incompatibilitate în timpul exercitării funcțiilor publice și instituie, în consecință, o reglementare unitară, inclusiv pentru membrii Guvernului. De altfel, această soluție normativă urmează succesiunea firească a procedurii prin care o persoană ajunge în situația de a fi numită în funcția de membru al Guvernului – propunerea sa, trecerea pe lista Guvernului de către prim-ministru, prezentarea listei Parlamentului și obținerea votului de încredere și, în final, depunerea jurământului în fața Președintelui țării (conform art.103 și art.104 din Constituție). Numai ulterior acestui ultim moment se creează premisa unui caz concret de incompatibilitate, prin exercitarea simultană a două funcții incompatibile. Anterior depunerii jurământului nu există decât o probabilitate sau doar o eventualitate că respectiva persoană se va afla, la un moment nedeterminat din viitor, în una dintre situațiile de incompatibilitate prevăzute de lege. Or, Curtea consideră că o atare circumstanță, pur ipotetică, nu poate căpăta valențe și consecințe juridice drastice, cum ar fi renunțarea la o funcție pentru motivul că aceasta ar fi incompatibilă la un moment dat incert din viitor cu o alta.

88. Curtea constată că, spre deosebire de reglementările normative referitoare la rezolvarea situațiilor de incompatibilitate ivite în timpul exercitării unei funcții publice, art.41 din Codul administrativ este formulat în termeni imperativi, în sensul că nu prevede un drept de opțiune, ci o obligație de renunțare, în 15 zile de la ivirea stării de incompatibilitate, deci imediat după intrarea în exercițiul funcției publice de autoritate, la una dintre cele două funcții incompatibile, sub sancțiunea încetării de drept a funcției publice. Pe de altă parte, constatarea și sancționarea stării de incompatibilitate și a conflictului de interese pentru persoanele care ocupă funcția de membru al Guvernului urmează a se face, conform art.40 din Codul administrativ, în condițiile Legii nr.176/2010. Este adevărat că rațiunea declarației prevăzute de art.86 alin.(1) din Legea nr.161/2003 urmărește, *de plano*, evitarea/asigurarea *a priori* a lipsei unei eventuale stări de incompatibilitate cu privire la persoana ce, ipotetic, ar urma să intre în exercițiul mandatului ca membru al Guvernului, însă, așa cum s-a arătat, aceasta este o condiție singulară în cadrul normativ aplicabil accesului în funcțiile publice unor situații similare, iar instituirea la art.41 din Codul administrativ a obligației de renunțare garantează, în egală măsură, asigurarea standardului de integritate specific funcției publice. Pe de altă parte, este interesul primului-ministru ca pe lista membrilor Guvernului pe care o prezintă Parlamentului să opteze pentru persoane care să corespundă cerințelor de integritate, astfel încât să poată

obține votul de încredere al autorității legiuitoare și Guvernul astfel constituit să intre în exercițiul mandatului, ulterior depunerii jurământului în fața Președintelui României.

89. Prin urmare, Curtea constată că prin dispozițiile referitoare la ocuparea funcției de membru al Guvernului și incidența cazurilor de incompatibilitate și a conflictului de interese, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 nu afectează, în realitate, standardul de integritate specific funcției de membru al Guvernului și nu contravine art.115 alin.(6) din Constituție.

90. În ceea ce privește criticile de neconstituționalitate referitoare la încălcarea art.69, art.109 și ale art.111 alin.(1) din Constituție, Curtea, în acord cu cele arătate la par. 61-71, referitor la pretinsa neconstituționalitate în raport cu exigențele prevăzute de art.115 alin.(4) din Constituție pentru adoptarea ordonanțelor de urgență de către Guvern, reține că situația specială ce caracterizează întregul demers legislativ inițiat în Parlament pentru adoptarea Legii privind Codul administrativ al României (PL-x nr.369/2018) a determinat Guvernul să acționeze prompt, astfel încât măsurile preconizate în această inițiativă legislativă să poată fi aplicate până la finele unor programe strategice derulate în perioada 2014-2020. Acțiunea adoptării, în acest context, a unei ordonanțe de urgență cuprinzând măsuri de aceeași natură ca cele confirmate, în prealabil, de Parlament nu poate fi privită ca un act de oportunitate, ci, mai degrabă, de necesitate, având în vedere imperativul implementării anumitor măsuri și al deblocării unor situații cu grave consecințe în derularea proiectelor administrative și sub consecința încălcării unor angajamente asumate de România față de instituțiile europene în planul dezvoltării și consolidării administrației publice și a funcției publice.

91. Mai mult, Curtea reține că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 a fost adoptată la trei luni după respingerea definitivă de Parlament a Legii privind Codul administrativ al României, ca urmare a pronunțării Deciziei nr.681 din 6 noiembrie 2018, precitată, și în acord cu considerentele de principiu stabilite în jurisprudența acesteia, potrivit cărora constatarea neconstituționalității unei legi, în ansamblul său, are un efect definitiv, consecința fiind încetarea procesului legislativ în privința respectivei reglementări. Cu acel prilej, Curtea a mai arătat că, în ipoteza inițierii unui nou proces legislativ, trebuie să fie respectate considerentele cuprinse în decizia de admitere a Curții Constituționale cu referire la viciile de neconstituționalitate extrinsecă constatate. Or, prin Decizia nr.681 din 6 noiembrie 2018, Curtea a constatat doar vicii de neconstituționalitate extrinsecă, respectiv încălcarea principiului bicameralismului și a procedurii parlamentare privind întoarcerea legii în cazul reglementării anumitor texte de lege, precum și a principiului legalității și a normelor art.141 din Constituție, referitoare la Consiliul Economic și Social, deoarece în cursul procedurii parlamentare de legiferare nu a fost solicitat avizul acestei autorități, Curtea neexercitând un control cu privire la constituționalitatea soluțiilor juridice reglementate.

92. În considerarea acestui context, nu se poate susține că Guvernul a sfidat autoritatea suverană de legiferare a Parlamentului prin aceea că a adoptat ordonanța de urgență criticată preluând, practic, sub această formă de act normativ majoritatea textelor adoptate inițial de Parlament cu ocazia aprobării Legii privind Codul administrativ al României (PL-x nr.369/2018). Nu se poate susține nici că Guvernul a ocolit sau a nesocotit astfel Decizia Curții Constituționale nr.681 din 6 noiembrie 2018, din

moment ce viciile de neconstituționalitate constatate de Curte nu au privit aspecte de fond, ci exclusiv de procedură parlamentară de legiferare.

93. De asemenea, Curtea nu poate reține criticile de neconstituționalitate referitoare la afectarea caracterului de reprezentativitate al mandatului parlamentar sau la încălcarea raporturilor constituționale dintre Parlament și Guvern, deoarece prerogativa și modalitatea adoptării ordonanței de urgență de către Guvern sunt reglementate în Constituție în condițiile prevăzute de art.115 alin.(4)-(8) și implică controlul parlamentar exercitat prin depunerea de către Guvern, spre dezbateră celor două Camere ale Parlamentului, a proiectului de lege pentru aprobarea ordonanței de urgență, procedură respectată în cazul adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019. Potrivit art.115 alin.(5) din Legea fundamentală, proiectul de lege pentru aprobarea unei ordonanțe de urgență se dezbate în regim de urgență, cele două Camere ale Parlamentului fiind obligate, dacă nu se află în sesiune, să se convoace în termen de 5 zile de la depunere sau de la trimitere, după caz, iar prima Cameră sesizată trebuie să se pronunțe în termen de cel mult 30 de zile de la depunere, în caz contrar ordonanța fiind considerată adoptată. Procedura de urgență este prevăzută în mod expres de textul constituțional și pentru Camera decizională, astfel că, în cadrul unei proceduri accelerate, Parlamentul își exercită autoritatea suverană de legiferare, având posibilitatea să respingă legea sau să o aprobe, cu sau fără modificări și completări.

94. În concret, conform fișei legislative a proiectului de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019, depus de Guvern, rezultă că acesta a fost înregistrat la Senat în data de 4 iulie 2019, for legislativ care l-a aprobat la data de 2 octombrie 2019, ca urmare a depășirii termenului de adoptare prevăzut de art.115 alin.(5) din Constituție, iar din data de 8 octombrie 2019 acesta se afla în procedura de adoptare la Camera Deputaților.

95. Autorul sesizării formulează și critici de constituționalitate potrivit cărora dispozițiile art. 17 lit. c) din actul normativ examinat, stabilind limitativ că funcția de membru al Guvernului poate fi ocupată de persoanele care nu au suferit condamnări penale, cu excepția situației în care a intervenit reabilitarea, nu sunt în acord cu legislația penală și nici cu Decizia nr. 304 din 4 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 520 din 5 iulie 2017, prin care Curtea Constituțională a reținut că există și alte situații care înlătură consecințele condamnării, cum ar fi aplicarea legii penale de dezincriminare și amnistia post-condamnatorie.

96. Față de aceste susțineri, Curtea arată că prin Decizia nr.304 din 4 mai 2017, precitată, a fost analizată excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 2 cu referire la sintagma „nu au suferit condamnări penale” din Legea nr.90/2001 și a constatat inadmisibilitatea acesteia, întrucât criticile formulate vizau, în esență, lipsa de coerență legislativă în stabilirea unor criterii de integritate clare, obiective și general valabile pentru ocuparea funcțiilor aparținând celor trei puteri organizate în cadrul democrației constituționale. Or, Curtea a arătat că eventualele probleme care țin de realizarea unei coerențe și unități de reglementare în privința condițiilor de acces la funcțiile sau demnitățile publice pot fi corectate numai prin acțiunea Parlamentului, iar aplicarea și interpretarea normei legale criticate, având în vedere sfera sa de aplicare, urmează a fi realizate de către subiectele de drept implicate în procedura de

investire a Guvernului sau de numire a membrilor Guvernului, respectiv Președintele României, Parlamentul și Guvernul. Criticile de neconstituționalitate au fost formulate tot de Avocatul Poporului, în acea cauză, dintr-o perspectivă comparativă între condițiile necesare a fi întrunite pentru accederea la funcțiile sau demnitățile publice din cadrul celor trei puteri ale statului. Din această perspectivă, Curtea Constituțională a analizat respectivele condiții, raportat și la ansamblul legislației penale referitoare la cauze care înlătură consecințele extrapenale derivate dintr-o hotărâre judecătorească de condamnare, și a reținut că eventuala lipsă de coerență sau de previzibilitate a sintagmei „nu au suferit condamnări penale” își găsește rezolvarea prin aplicarea, după caz, a art. 4, art. 152 alin. (1) sau art. 165-171 din Codul penal.

97. Așa fiind, Curtea nu poate reține pretinsa încălcare a art.147 alin.(4) din Constituție din perspectiva nerespectării Deciziei nr.304 din 4 mai 2017, atât timp cât instanța de contencios constituțional nu a pronunțat o decizie de admitere în sensul neconstituționalității sintagmei analizate. Totodată, prin considerentele acestei decizii, Curtea a arătat că legislația penală reglementează cauzele care înlătură răspunderea penală, consecințele condamnării, precum și consecințele extrapenale care au derivat din condamnare. Prin urmare, faptul că art.17 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 nu însumează, distinct, toate aceste cauze nu poate fi interpretat ca fiind contrar normelor fundamentale sau afectând un drept ocrotit de Constituție, deoarece cadrul juridic incident materiei oferă soluții în sensul semnalat de autorul sesizării.

98. 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, cu majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

Decide:

Respinge, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate invocată direct de Avocatul Poporului și constată că dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ sunt constituționale în raport cu criticile de neconstituționalitate formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Avocatului Poporului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 12 februarie 2020.

OPINIE SEPARATĂ

În dezacord cu soluția pronunțată de Curtea Constituțională formulăm prezenta opinie separată, considerând că **excepția de neconstituționalitate ridicată direct de Avocatul Poporului cu privire la Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ se impunea a fi admisă** pentru următoarele motive:

- **Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 a fost adoptată în absența unei situații extraordinare, a cărei reglementare să nu poată fi amânată [art.115 alin.(4) din Constituție]**

și cu afectarea regimului juridic al unor instituții fundamentale ale statului [art.115 alin.(6) din Constituție]

- **Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 a fost adoptată cu nerespectarea autorității Curții Constituționale și a caracterului obligatoriu al deciziilor acesteia [art.147 alin. (2) și (4) din Constituție].**

1.1. Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ a intrat în vigoare pe 5 iulie 2019, cu excepția prevederilor enumerate limitativ în art.597, dintre care unele au intrat în vigoare 30 sau 60 sau 180 zile mai târziu, altele vor intra în vigoare la data desfășurării alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale care se organizează începând cu anul 2020 ori pe 1 ianuarie 2022, iar art.210 – menționat distinct de toate celelalte, deși și alte dispoziții au mai fost prevăzute a intra în vigoare pe data de 1 ianuarie 2020 – se referă la „*Indemnizația pentru limită de vârstă pentru primar, viceprimar, președinte al consiliului județean și vicepreședinte al consiliului județean*” și a intrat în vigoare la data de 1 ianuarie 2020.

1.2. Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ a fost deferită Curții Constituționale pe 28 august 2019. Primul termen de judecată a fost stabilit pe 21 ianuarie 2020, Curtea Constituțională adoptând decizia nr.60 pe 12 februarie 2020, la aproximativ 6 (șase) luni de la intrarea în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ. La acea dată unele dispoziții ale Codului administrativ încă nu intraseră în vigoare.

2.1. Autorul excepției de neconstituționalitate a arătat că motivele invocate de Guvern în preambulul actului normativ pentru a justifica necesitatea adoptării ordonanței de urgență nu pot fi susținute de vreme ce în Codul administrativ sunt cuprinse reglementări care nu au legătură cu cele precizate în preambul și, departe de a necesita o reglementare în regim de urgență, ar fi impus mai degrabă o atentă fundamentare și pregătire a intrării în vigoare a unui act normativ de codificare de amploarea celui criticat, fiind astfel încălcate dispozițiile art.115 alin.(4) din Constituție. Prezentând situația extraordinară ce a determinat adoptarea ordonanței de urgență ca o sancțiune a eșecului procesului legislativ din Parlament (finalizat cu decizia Curții Constituționale nr.681/2018 prin care Legea privind Codul administrativ a fost declarată neconstituțională), Guvernul a realizat o inversare a raporturilor constituționale de control asupra executivului de către legislativ.

2.2. În plus, prin afectarea în sens negativ (conform înțelesului dat acestei sintagme în jurisprudența Curții Constituționale - a se vedea decizia Curții Constituționale nr.1189/2008) a regimului juridic al unor instituții fundamentale ale statului, cum este diminuarea exigențelor referitoare la integritatea unor demnitari și funcționari publici, sunt nesocotite și dispozițiile art.115 alin.(6) din Constituție.

2.3. În sfârșit, prin faptul că nu a înțeles să reia *ab initio* procesul legislativ în urma deciziei Curții Constituționale nr.681/2018, prin care s-a constatat neconstituționalitatea de ansamblu a unui proiect de lege cu un conținut normativ identic cu cel al ordonanței de urgență criticate, inițiatorul aceluși proiect de act normativ, respectiv Guvernul, a eludat și efectul obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale prevăzut de art.147 din Constituție.

3.1. Apreciem că **primul motiv invocat este întemeiat și justifică invalidarea extrinsecă a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ prin raportare la art.115 alin.(4) din Constituție care permite adoptarea ordonanțelor de urgență numai în situații extraordinare, a căror reglementare nu poate fi amânată.** Așa cum s-a arătat constant în jurisprudența Curții Constituționale, pentru adoptarea unei ordonanțe de urgență este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public (decizia nr.255/2005, decizia nr.1008/2009, decizia nr.14/2011, decizia nr.42/2014). De asemenea, motivele extraordinare ce justifică adoptarea unei ordonanțe de urgență trebuie apreciate prin raportare la momentul adoptării sale și nu în funcție de factori interveniți ulterior (decizia nr.42/2014). Situația extraordinară a cărei reglementare nu poate fi amânată trebuie justificată prin necesitatea și urgența reglementării unei situații care, datorită circumstanțelor sale excepționale, impune adoptarea de soluții imediate, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public (decizia nr.65/1995). Nu în ultimul rând, urgența reglementării nu poate fi acreditată sau motivată: de utilitatea reglementării (decizia nr.255/2005), de oportunitatea sau rațiunea acesteia (decizia nr.109/2010), ori de simpla nevoie de armonizare a legislației române cu cea a Uniunii Europene (decizia nr.15/2000). Cu privire la acest din urmă aspect Curtea Constituțională a precizat

că numai în situația în care este iminentă declanșarea procedurii de infringement în fața CJUE poate fi considerată îndeplinită condiția urgenței (decizia nr.802/2009). Analizând atât preambulul actului normativ criticat, cât și conținutul său normativ, se observă că niciuna din condițiile de mai sus nu este îndeplinită.

3.2. Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ nu cuprinde soluții imediate de rang legislativ, al căror scop să fie evitarea unei grave atingeri aduse interesului public. Cel mult se poate recunoaște utilitatea Codului administrativ pentru că a sistematizat o legislație complexă și neunitară. Însă, sistematizarea legislației, asanarea și clarificarea unor soluții normative deja existente nu se pot constitui în soluții normative imediate, care au rolul de a evita o gravă atingere adusă interesului public. Dacă cea mai mare parte a soluțiilor normative cuprinse în cele 638 de articole ale Codului administrativ sunt soluții normative care erau deja prevăzute de legislația preluată și apoi abrogată de Codul administrativ înseamnă că, în mod logic, însuși Codul administrativ nu putea reprezenta o soluție imediată, necesară pentru evitarea unei grave atingeri aduse interesului public. La momentul adoptării Ordonanței de urgență privind Codul administrativ, România nu se afla în situația iminentă a declanșării procedurii de *infringement* în fața CJUE dacă acest Cod nu ar fi fost adoptat ceea ce, conform jurisprudenței Curții Constituționale, înseamnă că nu a fost îndeplinită condiția urgenței. În plus, argumentul prezentat de Guvernul României și care constă în susținerea faptului că în absența intrării în vigoare a Codului administrativ ar fi existat riscul de a fi afectat procesul de atragere de fonduri europene este contrafactual: nu poate fi verificat căci prezintă o ipoteză posibilă și nu o realitate certă ori un fapt juridic. Mai mult, acest tip de argument, în substanța sa, reflectă de fapt tot ideea de utilitate a reglementării, de oportunitate a unor soluții normative, întrucât leagă un efect juridic potențial de o ipoteză care nu are nicio justificare obiectivă și independentă de voința Guvernului, ci, dimpotrivă, subliniază lipsa de eficiență a activității guvernamentale în materie.

3.3. În jurisprudența sa constantă Curtea Constituțională a reținut că, în sistemul constituțional român, regula este aceea că Guvernul nu dispune de o competență de reglementare primară a relațiilor sociale, ci doar de o competență derivată de a adopta legislația secundară. În art.108 alin.(3) și art.115 alin.(1)-(3) Constituția instituie competența Guvernului de a emite ordonanțe, adică o competență normativă derivată în condiții și circumstanțe precis reglementate. Exercițarea acestei competențe de către Guvern se include tot în sfera puterii executive, deoarece prin emiterea de ordonanțe Guvernul fie aduce la îndeplinire legea de abilitare, cu specificul pe care îl implică o asemenea lege în ceea ce privește aprecierea limitelor abilitării acordate, fie pune în executare textul constituțional. Curtea Constituțională a reținut că relația dintre puterea legislativă și cea executivă se desăvârșește prin competența conferită Guvernului de a adopta ordonanțe de urgență în condițiile stabilite de art.115 alin.(4)-(6) din Constituție. Astfel, ordonanța de urgență, ca act normativ ce permite Guvernului sub controlul Parlamentului să facă față unei situații extraordinare, se justifică prin necesitatea și urgența reglementării acestei situații care, datorită circumstanțelor sale, impune adoptarea de soluții imediate în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public (decizia nr.63/2017, paragrafele 89-91 sau decizia nr.68/2017, paragraful 74). Prin urmare, transferul unor atribuții legislative către autoritatea executivă se realizează printr-un act de voință al Parlamentului sau direct în virtutea textului constituțional, dar numai în situații extraordinare și sub control parlamentar (decizia nr.63/2017, paragrafele 92-93 sau decizia nr.68/2017, paragraful 75), altminteri monopolul legislativ al Parlamentului fiind consacrat de Constituție în articolul 61 alin.(1). Or, în prezenta cauză, Guvernul a realizat o inversare a raporturilor constituționale de control asupra executivului de către legislativ, impunând propria voință tuturor autorităților publice și tuturor cetățenilor, cu sfidarea Parlamentului și a Curții Constituționale și în disprețul prevederilor constituționale.

4. Apreciem că și **cel de-al doilea motiv invocat este întemeiat și justifica invalidarea extrinsecă a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ prin raportare la art.115 alin.(6) din Constituție care interzice afectarea regimului instituțiilor fundamentale ale statului pe calea ordonanțelor de urgență.** Astfel, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ a abrogat Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor și a înlăturat în mod expres o condiție legală ce viza integritatea funcției de membru al Guvernului, anume condiția referitoare la deplinătatea exercițiului drepturilor electorale și absența condamnărilor penale. Aceasta înseamnă că printr-o ordonanță de urgență s-a afectat în sens „negativ” (așa cum a explicat Curtea Constituțională acest cuvânt în Decizia nr.1189/2008) regimul juridic al unei instituții fundamentale a statului, respectiv Guvernul României. Orice sofisme ar putea fi elaborate cu privire la diminuarea standardelor de integritate în exercitarea unor funcții și demnități publice în România, ele nu înlătură realitatea obiectivă și simplă conform căreia printr-o ordonanță de urgență Guvernul a acționat

causam suam și contra constitutionem sau, mai prozaic spus, a încălcat grav Constituția, căci a modificat regimul incompatibilităților pentru a permite unor persoane condamnate penal și care se află în stare de incompatibilitate să devină membri ai Guvernului. Faptul că reglementarea acum în vigoare obligă persoanele aflate în incompatibilitate să renunțe la calitatea sau funcția care provoacă această stare pare a fi o slabă consolare, oricând în viitor Guvernul putând să renunțe pe calea unei ordonanțe de urgență și la această exigență. După un astfel de precedent jurisprudențial, Guvernul se poate chiar simți legitimat dacă nu și încurajat să procedeze astfel.

5.1. Apreciam că și cel de-al treilea motiv invocat este întemeiat și justifica invalidarea extrinsecă a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ prin raportare la art.147 din Constituție care stabilește caracterul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale. Astfel, art.147 alin.(2) din Constituție stabilește că *„în cazurile de neconstituționalitate care privesc legile înainte de promulgarea acestora, Parlamentul este obligat să reexamineze dispozițiile respective pentru punerea lor de acord cu decizia Curții Constituționale”*, iar art.147 alin.(4) din Constituție precizează că deciziile Curții Constituționale *„sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor”*.

5.2. Din păcate, jurisprudența Curții Constituționale cu privire la efectele deciziilor de neconstituționalitate este variabilă, dar pe baza precedentelor pot fi deduse câteva coordonate generale. Astfel, în situația în care Curtea Constituțională invalidează o lege în întregime, pe calea unui control *a priori*, pentru motive extrinseci - de regulă - ea stabilește și o interdicție pentru legiuitor de a mai interveni în respectiva materie altfel decât prin reluarea *ab initio* a întregului proces legislativ. (a se vedea deciziile nr.308/2012, nr.1/2014, nr.581/2016, nr.619/2016, nr. 89/2017, nr.432/2018, nr.681/2018, nr.22/2019) În schimb, atunci când jurisdicția constituțională constată pe calea unui control *a priori* neconstituționalitatea doar a unor dispoziții dintr-o lege, ea împiedică intrarea în vigoare doar a acelor dispoziții și nu a întregului act normativ, Parlamentul având posibilitatea de a re-examina doar acele dispoziții, fiind obligat totodată să nu își extindă re-examinarea și la alte prevederi care nu sunt indisolubil legate de cele declarate neconstituționale (a se vedea decizia nr.439/2019). Totodată, competența de legiferare a Parlamentului cu privire la un anumit domeniu nu poate fi limitată dacă legea astfel adoptată respectă exigențele Legii fundamentale (decizia nr.17/2015, paragraful 99). Desigur, pot fi identificate și decizii ale Curții Constituționale care afirmă lucruri diferite sau chiar contrare celor sintetizate mai sus, coerența jurisprudenței constituționale fiind un deziderat realizabil într-un orizont de timp rezonabil. Așa cum explicit a statuat Curtea Constituțională în paragraful 38 din decizia nr.432/2018: *„Reexaminarea, așa cum este menționată în cuprinsul art. 147 alin. (2) din Constituție, vizează exclusiv punerea de acord cu decizia Curții a acelor dispoziții constatate neconstituționale, dintr-o lege nepromulgată încă. Așadar, procedura reexaminării nu poate fi aplicată când în discuție este un act normativ declarat neconstituțional în ansamblul său. Așa cum a arătat Curtea în jurisprudența sa, în acest caz legiuitorul nu poate acoperi viciul de constituționalitate constatat prin respectiva decizie de admitere prin procedura reexaminării, urmând a constata încetarea procesului legislativ, la data publicării deciziei în Monitorul Oficial al României, Partea I, fără a fi necesară declanșarea unei proceduri parlamentare distincte în acest sens. Aceasta deoarece însăși decizia Curții reprezintă, prin raportare la art. 147 alin. (4) din Constituție, temeiul pentru încetarea de drept a respectivului demers legislativ, la fel cum procedura reexaminării legii este deschisă de drept odată cu publicarea unei decizii prin care Curtea constată neconstituționalitatea unor dispoziții dintr-o lege, în cadrul controlului de constituționalitate a priori. Mai departe, este opțiunea legiuitorului dacă decide să mai legifereze în respectiva materie sau nu, iar dacă își menține voința de reglementare, atunci trebuie să o facă ab initio, în cadrul unui nou proces legislativ, cu parcurgerea tuturor etapelor sale specifice: înregistrarea unei inițiative legislative, însoțită de expunerea de motive, solicitarea și obținerea avizelor necesare, procedura întocmirii rapoartelor în comisiile de specialitate ale fiecărei Camere, dezbaterile și votul din fiecare Cameră, potrivit competenței stabilite de art. 75 din Constituție.”*

5.3. În cauza de față procesul legislativ cu privire la proiectul de lege referitor la Codul administrativ a încetat în Parlament ca urmare a deciziei Curții Constituționale nr.681/2018. Inițiatorul aceluși demers legislativ, respectiv Guvernul, nu avea altă opțiune decât ori să renunțe la idee ori să demareze de la zero un nou proces legislativ. **Guvernul nu avea însă opțiunea de a eluda competența legislativă a Parlamentului și de a disprețui efectele obligatorii ale deciziilor Curții Constituționale.** Or, a accepta ideea că Guvernul a fost îndreptățit să adopte o ordonanță de urgență - care reproduce în cuprinsul său cvasitotalitatea dispozițiilor dintr-o lege adoptată de Parlament și declarată neconstituțională în ansamblul său de Curtea Constituțională - pentru că sancțiunea aplicată de judecătorul constituțional nu îl privea și

pe inițiatorul legii, ci exclusiv pe decident, ar însemna acceptarea ideii că rolul jurisdicției constituționale este limitat la unul formalist și că autoritatea deciziilor Curții Constituționale este anihilată în fața voinței executivului care se manifestă ca un suveran. Ducând raționamentul până la capăt, **o astfel de idee echivalează cu acceptarea faptului că legiuitorul delegat poate face mai mult decât poate face legiuitorul desemnat democratic de cetățeni, de vreme ce Guvernul rămâne nesancționat pentru un comportament care este interzis formal Parlamentului.** Un astfel de raționament este vădit contrar Constituției, care nu numai că a stabilit că deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii, adică la fel de obligatorii pentru toate autoritățile publice, dar a instituit și o separație a puterilor în stat în cadrul căreia Guvernul este investit de Parlament, iar controlul democratic se realizează de către legiuitor asupra Guvernului și nu invers. Oricâte sofisme ar putea fi construite în marja ideii că legiuitorul delegat este diferit de legiuitorul democratic ele nu pot acoperi realitatea simplă conform căreia Guvernul a sfidat, așa cum reține și opinia majoritară, atât voința Parlamentului cât și caracterul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale.

Pentru toate aceste motive considerăm că excepția de neconstituționalitate ridicată direct de Avocatul Poporului cu privire la Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ se impunea a fi admisă și constatată neconstituționalitatea extrinsecă a actului de delegare legislativă, întrucât a fost adoptat cu nerespectarea prevederilor art.115 alin. (4) și (6) și ale art.147 alin.(2) și (4) din Constituție.

JUDECĂTORI,

dr. Livia Doina Stanciu

prof.univ.dr. Elena-Simina Tănăsescu