



Nr. 249 Data: 31.07.2018

Comunicat de presă

Sesizare de neconstituționalitate asupra Legii privind Codul administrativ al României

Președintele României, domnul Klaus Iohannis, a trimis Curții Constituționale, marți, 31 iulie a.c., o sesizare de neconstituționalitate asupra Legii privind Codul administrativ al României.

Vă prezentăm textul integral al sesizării:

București, 31 iulie 2018

Domnului VALER DORNEANU PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

În temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulez următoarea

SESZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE asupra Legii privind Codul administrativ al României

Legea privind Codul administrativ al României a fost transmisă de Parlament spre promulgare Președintelui României în data de 12 iulie 2018. Prin modul în care a fost adoptată, legea dedusă controlului de constituționalitate încalcă prevederile art. 61 alin. (2), art. 66 alin. (2) și (3), ale art. 75 alin. (1), (2) și alin. (4) coroborate cu cele ale art. 73 alin. (3), precum și cu cele ale art. 147 alin. (4) din Constituție. Totodată, prin conținutul normativ, legea contravine normelor și principiilor constituționale, pentru motivele prezentate în cele ce urmează.



I. Motive de neconstituționalitate extrinsecă

A. Legea privind Codul administrativ al României a fost adoptată de Senat cu încălcarea prevederilor art. 75 alin. (2) coroborate cu cele ale art. 61 alin. (2), precum și cu cele ale art. 147 alin. (4) din Constituție

Propunerea legislativă privind Codul administrativ al României - inițiată de un număr de 168 de deputați și senatori - a fost înregistrată la Senat pentru dezbateră în data de 12 decembrie 2017, cu numărul B649/12.12.2017.

În conformitate cu dispozițiile art. 79 din Constituție și ale Legii nr. 73/1993 privind înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, respectiv cu cele ale art. 111 alin. (1) din Constituție, Biroul permanent al Senatului, în ședința din data de 19 decembrie 2017 a transmis propunerea legislativă menționată, spre avizare, Consiliului Legislativ și Guvernului, în vederea formulării unui punct de vedere. În data de 18 ianuarie 2018, Consiliul Legislativ a transmis avizul favorabil asupra propunerii legislative menționate (nr. 59/18.01.2018). De asemenea, la data de 2 martie, Guvernul a transmis punctul de vedere (nr. 193/2.03.2018).

În conformitate cu art. 93 alin. (1) din Regulamentul Senatului, legea criticată a fost prezentată Biroului permanent al Senatului în ședința din data de 19 februarie 2018 (L132/2018), fiind transmisă comisiilor competente, în vederea elaborării avizelor și a raportului.

Ca primă Cameră competentă, legea supusă controlului de constituționalitate a fost adoptată de Senat în ședința din data de 11 iunie 2018. Însă, Legea privind Codul administrativ al României a fost adoptată de Senat cu încălcarea prevederilor art. 75 alin. (2), fiind dezbătută și adoptată cu depășirea termenului constituțional de 60 de zile stabilit pentru prima Cameră sesizată.

Potrivit art. 75 alin. (2) din Constituție: „Prima Cameră sesizată se pronunță în termen de 45 de zile. Pentru coduri și alte legi de complexitate deosebită, termenul este de 60 de zile. În cazul depășirii acestor termene se consideră că proiectele de legi sau propunerile legislative au fost adoptate”. Astfel, Constituția instituie o prezumție absolută, în virtutea căreia o inițiativă legislativă - chiar dacă nu a fost adoptată de o Cameră - se consideră adoptată prin simpla trecere a timpului. Prezumția se bazează pe o presupusă acceptare tacită a propunerii legislative și pe lipsa obiecțiilor primei Camere sesizate.

Termenul de 45 de zile, respectiv de 60 de zile, prevăzut la art. 75 alin. (2) din Legea fundamentală este un termen ce privește raporturile constituționale dintre autoritățile publice, respectiv raporturile dintre cele două Camere ale Parlamentului, pe de o parte și între acestea și Guvern, pe de altă parte. La împlinirea acestuia, dreptul și, totodată, obligația primei Camere competente să dezbată o inițiativă legislativă încetează, legea considerându-se adoptată în forma depusă de inițiator. Ca efect al împlinirii acestui termen se naște dreptul Camerei decizionale de a se pronunța asupra inițiativei adoptate în condițiile art. 75 alin. (2) și de a decide definitiv. De asemenea, împlinirea acestui termen are consecința imposibilității membrilor primei Camere competente de a mai formula amendamente, dincolo de acest interval de timp stabilit de Constituție propunerile parlamentarilor sau ale comisiilor nemaifiind admisibile. Aceeași este și consecința pentru Guvern care, dincolo de acest termen, nu mai poate formula și depune amendamente cu privire la legea respectivă în cadrul primei Camere sesizate și nu mai poate solicita dezbateră a acesteia în procedură de urgență sau înscrierea ei cu prioritate pe ordinea de zi, toate aceste drepturi putând fi exercitate de Guvern doar în cadrul Camerei decizionale.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că „termenele care privesc desfășurarea raporturilor constituționale dintre autoritățile publice, (...) în măsura în care nu se

prevede altfel în mod expres, nu se calculează pe zile libere.” (Decizia nr. 233/1999). Totodată, Curtea a stabilit că dispozițiile art. 101 din Codul de procedură civilă - potrivit cărora „termenele se înțeleg pe zile libere, neîntrând în socoteală nici ziua când a început, nici ziua când s-a sfârșit termenul” - nu sunt aplicabile în dreptul public, supus regulii în virtutea căreia termenele, în acest domeniu, se calculează pe zile calendaristice, în sensul că se include în termen și ziua în care el începe să curgă și ziua când se împlinește. (Decizia nr. 89/2010).

Dispozițiile art. 75 alin. (2) din Constituție nu prevăd un anumit mod de calcul al acestor termene pe care prima Cameră competentă le are la dispoziție pentru a se pronunța asupra unei inițiative legislative. În absența oricăror prevederi constituționale exprese, considerăm că - fiind termene ce privesc desfășurarea raporturilor constituționale dintre autoritățile publice, deci de drept public - acestea urmează regula stabilită de jurisprudența constantă din ultimii 20 ani a Curții Constituționale și se calculează pe zile calendaristice. Din interpretarea sistematică a dispozițiilor constituționale ale art. 75 alin. (2) și ale art. 66, considerăm că singura ipoteză în care termenele de adoptare tacită ar putea fi suspendate este aceea a perioadei dintre sesiunile parlamentare ordinare, în condițiile în care nu s-a cerut întrunirea în sesiune extraordinară. Normele constituționale trebuie să fie interpretate în sensul de a produce efecte, scopul urmărit de legiuitorul constituant derivat fiind acela de a crea pentru Camera de reflecție posibilitatea de a se pronunța într-un termen rezonabil. Or, sistemul constituțional român instituie regula sesiunilor periodice și nu a celor permanente. Prin urmare, între cele două perioade prevăzute art. 66 alin. (1) din Constituție pentru cele două sesiuni ordinare, în absența unei cereri de convocare a unei sesiuni extraordinare, termenele prevăzute la art. 75 alin. (2) din Constituție trebuie considerate ca fiind suspendate.

Totodată, fiind pe tărâmul dreptului public, în calculul termenului de 45, respectiv 60 de zile, urmează să se includă în termen și ziua în care el începe să curgă și ziua când se împlinește.

Orice altă interpretare este de natură să conducă la moduri de calcul diferite ale termenelor constituționale ce privesc raporturile constituționale dintre autoritățile publice (termenul de adoptare tacită, termenul de promulgare, termenul de sesizare a Curții Constituționale, termenul în care se poate organiza referendumul de revizuire a Constituției etc.), ceea ce generează impredictibilitate și lipsă de transparență cu privire la împlinirea acestor termene, în general, și a celor prevăzute la art. 75 alin. (2), în special; în plus, orice altă interpretare echivalează cu o adăugare la textul constituțional.

Impredictibilitatea și lipsa de transparență cu privire la împlinirea termenelor prevăzute la art. 75 alin. (2) este întărită și de faptul că în prezent, potrivit regulamentelor parlamentare termenele constituționale de adoptare tacită se socotesc în mod diferit la Camera Deputaților față de Senat, aspect ce este de natură să contravină și art. 1 alin. (5) în ceea ce privește supremația Constituției.

Potrivit art. 119 din Regulamentul Senatului: „Pentru termenele procedurale ale procesului legislativ se iau în calcul numai zilele în care Senatul lucrează în plen sau în comisii permanente”. Art. 118 din același regulament precizează că „pentru propunerile legislative, termenele de legiferare curg de la data înregistrării acestora la Biroul permanent, însoțite de avizele necesare”.

Potrivit art. 113 din Regulamentul Camerei Deputaților: „(1) În temeiul art. 75 alin. (1) și (2) din Constituția României, republicată, Camera Deputaților, ca primă Cameră sesizată, se pronunță asupra proiectului de lege sau a propunerii legislative în termen de 45 de zile de la data prezentării la Biroul permanent. Fac excepție codurile și legile de complexitate deosebită, asupra cărora se pronunță în termen de 60 de zile de la data prezentării la Biroul permanent și ordonanțele de urgență, pentru care termenul este de 30 de zile de la data depunerii acestora la Camera Deputaților. (1¹) În cazul propunerilor legislative care sunt depuse la Camera

Deputaților, ca primă Cameră sesizată, termenele aferente procesului legislativ curg de la data înregistrării la Biroul permanent însoțite de avizele solicitate și se socotesc luând în calcul 4 zile pe săptămână, cu excepția sărbătorilor legale. (2) La data expirării termenelor prevăzute la alin. (1) proiectele de legi sau propunerile legislative se consideră adoptate de Camera Deputaților și se trimit Senatului sub semnătura președintelui Camerei Deputaților.”

Așadar, regulamentele parlamentare ale celor două Camere cuprind dispoziții diferite cu privire la modul de calcul al aceluiași termen constituțional prevăzute la art. 75 alin. (2). Astfel, dispozițiile art. 113 alin. (1¹) din Regulamentul Camerei Deputaților stabilește că aceste termene se calculează luând în calcul 4 zile pe săptămână, cu excepția sărbătorilor legale, în timp ce art. 119 din Regulamentul Senatului prevede că la calculul acestor termene se au în vedere numai zilele în care Senatul lucrează în plen și în comisii. Or, în cadrul autonomiei de care beneficiază, Camerele sunt libere să își stabilească programul de lucru așa cum consideră, dimensionându-l în funcție de multiple variabile. Din această perspectivă, programul de lucru în plen și în comisii nu este cunoscut la începutul unei sesiuni, uneori acesta putând să suporte modificări chiar în cursul unei săptămâni de lucru.

Prin urmare, extinderea aplicării dispozițiilor regulamentare și în ceea ce privește modul de calcul al termenelor prevăzute la art. 75 alin. (2) din Constituție pune în pericol securitatea raporturilor juridice în materie de legiferare. Așa cum a reținut și Curtea Constituțională în jurisprudența sa, autonomia regulamentară dă dreptul Camerelor Parlamentului de a dispune cu privire la propria organizare și procedurile de desfășurare a lucrărilor parlamentare, însă aceasta nu poate fi exercitată în mod discreționar, abuziv, cu încălcarea atribuțiilor constituționale ale Parlamentului sau a normelor imperative privind procedura parlamentară; normele regulamentare reprezintă instrumentele juridice care permit desfășurarea activităților parlamentare în scopul îndeplinirii atribuțiilor constituționale ale forului legislativ și trebuie interpretate și aplicate cu bună-credință și în spiritul loialității față de Legea fundamentală (Decizia nr. 209/2012).

În consecință, fiind termene de drept public, ce vizează desfășurarea raporturilor constituționale dintre cele două Camere ale Parlamentului, în acord cu jurisprudența Curții Constituționale, termenele prevăzute la art. 75 alin. (2) din Constituție se calculează calendaristic, această interpretare fiind singura de natură să confere efectivitate normelor constituționale menționate, asigurând, pe de o parte, respectarea principiului transparenței activității parlamentare, iar pe de altă parte, predictibilitate în aplicarea normelor constituționale și în derularea procesului de legiferare.

Momentul de la care încep să curgă termenele prevăzute la art. 75 alin. (2) din Constituție cunoaște reglementări asemănătoare în regulamentele celor două Camere ale Parlamentului. Astfel, potrivit art. 113 alin. (1¹) din Regulamentul Camerei Deputaților, în cazul propunerilor legislative care sunt depuse la Camera Deputaților, ca primă Cameră sesizată, termenele aferente procesului legislativ curg de la data înregistrării la Biroul permanent însoțite de avizele solicitate, iar potrivit art. 118 din Regulamentul Senatului: „Pentru propunerile legislative termenele de legiferare curg de la data înregistrării acestora la Biroul permanent, însoțite de avizele necesare”.

Totodată, potrivit art. 93 din Regulamentul Senatului: „(1) Proiectele de lege și propunerile legislative se supun spre dezbatere și adoptare Senatului, ca primă Cameră sesizată, în condițiile prevăzute la art. 75 din Constituția României, republicată. În cazul propunerilor legislative care sunt depuse la Senat, ca primă Cameră sesizată, acestea se înregistrează și se țin în evidență. Ele vor intra în procesul legislativ numai după primirea avizelor legale de la Consiliul Legislativ, Guvern, Consiliul Economic și Social. (2) Pentru celelalte proiecte de lege și propuneri legislative

care se dezbate și se adoptă, potrivit art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, mai întâi de Camera Deputaților, ca primă Cameră sesizată, competența decizională aparține Senatului. (3) Senatul, ca primă Cameră sesizată, se pronunță asupra proiectelor de lege și propunerilor legislative cu care este sesizat, în termen de 45 de zile de la data prezentării acestora în Biroul permanent. Pentru coduri și alte legi de complexitate deosebită, termenul este de 60 de zile de la data prezentării în Biroul permanent.”

În plus, în conformitate cu dispozițiile art. 94 din Regulamentul Senatului: „(1) În vederea încadrării în termenele prevăzute la art. 93 alin. (3) și la art. 112-114 din prezentul regulament, precum și la art. 115 alin. (5) din Constituția României, republicată, proiectele de lege și propunerile legislative se înaintează Biroului permanent al Senatului, care dispune: a) sesizarea comisiilor permanente competente pentru întocmirea avizelor sau a raportului, stabilind și termenele de depunere a acestora; b) transmiterea proiectului de lege sau a propunerii legislative Camerei Deputaților, în cazul în care o comisie permanentă apreciază că Senatul nu este competent să dezbate și să adopte proiectul, ca primă Cameră sesizată. În aceste cazuri, avizul Comisiei pentru constituționalitate, libertăți civile și monitorizare a executării hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului este obligatoriu; c) solicitarea avizului Consiliului Legislativ, al Consiliului Economic și Social și al altor instituții sau organisme care, potrivit legii au competența de avizare, dacă acesta nu a fost dat; d) distribuirea către senatori a proiectelor sau propunerilor legislative, a avizului Consiliului Legislativ, al Consiliului Economic și Social și al altor instituții ori organisme care, potrivit legii, au competența de avizare, a hotărârii Curții Constituționale, în cazurile prevăzute de Constituție, și a punctului de vedere al Guvernului, în cazurile cerute de lege, pentru propunerile legislative, stabilind și termenul de depunere a amendamentelor de către senatori, sub sancțiunea decăderii. (2) Măsurile hotărâte de Biroul permanent și de Comitetul liderilor se duc la îndeplinire de secretarul general, prin serviciile Senatului. Termenele prevăzute pentru toate operațiunile reglementate în acest articol se stabilesc de către Biroul permanent, în funcție de procedura ordinară sau procedura de urgență”.

Din interpretarea sistematică a dispozițiilor art. 93, art. 94 și ale art. 118 din Regulamentul Senatului rezultă că pentru propunerile legislative înregistrate la Senat ca primă Cameră sesizată:

- termenele prevăzute la art. 75 alin. (2) din Constituție curg de la data prezentării acestora la Biroul permanent, însoțite de avizele necesare; astfel, ca urmare a aplicării dispozițiilor art. 93 alin. (3) coroborat cu art. 118 din Regulamentul Senatului, o inițiativă pentru care a început să curgă termenul prevăzut la art. 75 alin. (2) din Constituție va avea întotdeauna un număr de înregistrare identificat cu inițiala L., urmată de un număr (numărul de înregistrare la biroul permanent) și un an; spre deosebire de aceste propuneri legislative, inițiativele care nu se încadrează pe ipoteza normativă și procedurală de la art. 118 din Regulamentul Senatului, ci pe cea de la art. 93 alin. (1) din Regulament - și pentru care termenul prevăzut la art. 75 alin. (2) din Constituție nu a început să curgă - sunt identificate cu inițiala B., urmată de un număr și o dată, care sunt întotdeauna diferite de cele ale celor identificate prin L.;

- Biroul permanent este cel abilitat să stabilească termenele atât pentru organismele avizatoare, cât și pentru comisiile permanente sesizate în fond; la împlinirea acestor termene, Biroul permanent nu este obligat să aștepte primirea acestor avize sau puncte de vedere, fiind de principiu statuat prin jurisprudența Curții Constituționale că Parlamentul nu poate fi ținut în realizarea activității de legiferare de faptul că una sau alta dintre autoritățile sau instituțiile publice cu competențe de avizare nu trimit sau transmit cu întârziere un punct de vedere solicitat de una dintre Camere.

Din informațiile publice înscrise pe fișa ce corespunde parcursului legislativ la Senat al Legii privind Codul administrativ al României, în data de 19 februarie 2018, Biroul permanent al Senatului a sesizat comisiile permanente în vederea elaborării avizelor și, respectiv, a raportului. Ca urmare a acestei decizii, în conformitate cu dispozițiile art. 93 și ale art. 94 din Regulament, legea dedusă controlului de constituționalitate a primit un număr de înregistrare ce atestă data prezentării ei în Biroul permanent, însoțită de avizele solicitate (L132/2018). Așadar, în conformitate cu dispozițiile art. 93 alin. (3) coroborate cu cele ale art. 118 din Regulament, acest ultim moment semnifică data de la care începe să curgă termenul de 60 de zile prevăzut de art. 75 alin. (2) din Constituție. Această concluzie este întărită și de faptul că, din aceleași informații publice cuprinse în fișa inițiativei legislative deduse controlului de constituționalitate, ulterior ședinței din 19.02.2018, nu a mai existat o altă ședință a Biroului permanent al Senatului în cadrul căreia această propunere legislativă să fie prezentată în sensul art. 118 din Regulament.

Prin urmare, în ceea ce privește Legea privind Codul administrativ al României, termenele prevăzute de art. 75 alin. (2) au început să curgă începând cu data de 19.02.2018. Având în vedere că, prin obiectul de reglementare, legea este intitulată „Codul administrativ al României”, urmează ca termenul constituțional aplicabil să fie cel de 60 de zile. Acest termen s-a împlinit la data de 19 aprilie 2018.

Or, prin continuarea procedurii parlamentare după această dată și prin adoptarea legii de către Senat în calitate de primă Cameră competentă, în data de 11 iunie 2018, într-o altă formă decât cea a inițiatorului, legea criticată a fost adoptată cu încălcarea dispozițiilor art. 75 alin. (2) coroborate cu cele ale art. 61 alin. (2) din Constituție. În conformitate cu prevederile constituționale menționate, obligația Senatului după împlinirea termenului de 60 de zile era să considere legea adoptată tacit și să o transmită Camerei Deputaților pentru continuarea procedurii legislative. După împlinirea acestui termen, nici Senatul în ansamblul său și nicio altă structură de lucru sau de conducere nu ar mai fi putut formula amendamente și nu ar mai fi putut înscrie legea pe ordinea de zi. Procedând în acest mod, dezbaterea și adoptarea de Senat a legii criticate în ședința din 11 iunie 2018 echivalează și cu încălcarea prevederilor art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală în ceea ce privește modul de calcul al termenelor referitoare la desfășurarea raporturilor constituționale între autoritățile publice.

B. Legea privind Codul administrativ al României a fost adoptată de Camera Deputaților cu încălcarea prevederilor art. 61 alin. (2) coroborate cu cele art. 66 alin. (2) și (3) din Constituție

Legea privind Codul administrativ al României a fost adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională în ședința din data de 9 iulie 2018. Această lege a fost dezbătută și adoptată de către Camera Deputaților cu încălcarea dispozițiilor art. 61 alin. (2) coroborate cu cele ale art. 66 alin. (2) și (3) din Constituție întrucât această lege a fost adoptată în cadrul unei sesiuni extraordinare a Camerei Deputaților neconstituțional întrunită.

Potrivit art. 61 din Constituție, Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare, fiind alcătuit din Camera Deputaților și din Senat.

Parlamentul își desfășoară activitatea în timp, respectiv în legislaturi, sesiuni, ședințe. Durata acestora este, de regulă, prevăzută chiar prin constituții. Astfel, Constituția stabilește, în mod expres, durata legislaturii (art. 63) și a sesiunilor Parlamentului (art. 66) stabilind, totodată, și condițiile ce trebuie îndeplinite pentru ca actele dezbătute și adoptate de către Parlament în cursul unei legislaturi, respectiv în cursul sesiunilor ordinare sau extraordinare din cadrul

legislaturii, precum și pe parcursul ședințelor desfășurate în cadrul acestora (art. 65) să fie adoptate în deplin acord cu normele și principiile stabilite de Legea fundamentală. Astfel, după cum s-a subliniat în doctrină, legislatura se suprapune, de regulă, cu durata mandatului Camerelor Parlamentului (cum este și cazul României), putând fi prelungită sau încetând în condițiile expres stabilite prin Legea fundamentală, iar ședințele reprezintă forma de constituire a Camerelor în reuniune plenară.

Ca formă principală de lucru, sesiunile parlamentare pot fi permanente sau periodice, regula fiind a acestora din urmă. Conform art. 66 alin. (1) din Constituție, „Camera Deputaților și Senatul se întrunesc în două sesiuni ordinare pe an. Prima sesiune începe în luna februarie și nu poate depăși sfârșitul lunii iunie. A doua sesiune începe în luna septembrie și nu poate depăși sfârșitul lunii decembrie”.

De asemenea, sesiunile parlamentare pot fi ordinare și extraordinare. În conformitate cu prevederile Constituției, întrunirea într-o sesiune extraordinară se poate realiza la cerere sau de drept. Întrunirea de drept se face în caz de agresiune armată împotriva țării, în cazul instituirii stării de asediu sau de urgență sau în ipoteza depunerii de către Guvern spre aprobare a unei ordonanțe de urgență, dacă Parlamentul nu se află în sesiune.

Dispozițiile art. 66 alin. (2) și (3) din Constituție reglementează situația întrunirii în sesiune extraordinară a Parlamentului României la cerere. Astfel, în conformitate cu aceste prevederi, Camera Deputaților și Senatul se întrunesc în sesiuni extraordinare la cererea Președintelui României, a biroului permanent al fiecărei Camere ori a cel puțin o treime din numărul deputaților sau al senatorilor. Alin. (3) al art. 66 din Constituție prevede care este autoritatea îndrituită să dispună convocarea Camerelor în sesiune ordinară sau extraordinară, stabilind pentru președinții celor două Camere ale Parlamentului atribuția de a convoca Senatul și Camera Deputaților în sesiune parlamentară.

Așadar, sesiunile parlamentare extraordinare pot fi convocate la cerere în condițiile expres stipulate de Legea fundamentală, respectiv: Parlamentul să fie între sesiunile ordinare, să existe o cerere a unui titular prevăzut în mod expres de art. 66 alin. (2) din Constituție (Președintele României, biroul permanent al fiecărei Camere sau o treime din numărul deputaților sau al senatorilor), urmată de o convocare a președinților Camerelor.

Sesiunea extraordinară se întrunește pentru o anumită ordine de zi, indicată în cererea de convocare și aprobată ulterior potrivit regulamentelor parlamentare. Astfel, potrivit art. 84 alin. (9) – (10) din Regulamentul Camerei Deputaților: „(9) Cererea de convocare a unei sesiuni extraordinare se face în scris și va cuprinde ordinea de zi, precum și perioada de desfășurare a sesiunii. Neaprobarea de către Cameră a ordinii de zi solicitate împiedică ținerea sesiunii extraordinare. (10) Convocarea Camerei Deputaților se face de către președintele acesteia. Președintele nu va lua în considerare cererile pentru convocarea unei sesiuni extraordinare care nu îndeplinesc condițiile prevăzute la alin. (8) și (9).”

Pe cale de consecință, pentru a fi considerate constituțional adoptate, inițiativele legislative adoptate de Parlament în cadrul unei sesiuni extraordinare trebuie să respecte, pe lângă normele constituționale procedurale prevăzute la art. 61 alin. (2) coroborate cu cele ale art. 75 și ale art. 76, și pe cele ale art. 66 alin. (2) și (3) din Constituție, ceea ce presupune ca acestea să fie dezbătute și adoptate într-o sesiune legal întrunită. Totodată, ele trebuie să fie înscrise pe o ordine de zi constituțional aprobată, în caz contrar fiind încălcate dispozițiile art. 66 alin. (2) din Constituție. În opinia noastră cele două condiții trebuie îndeplinite cumulativ, neîndeplinirea uneia dintre ele conducând, în mod automat, la neconstituționalitatea legii în cauză. Îndeplinirea acestor condiții trebuie verificată în cadrul procedurii de adoptare a unei legi, fiind intrinsec legate de procedura de legiferare.

În cazul Legii privind Codul administrativ al României niciuna dintre cele două condiții nu a fost îndeplinită, întrucât:

1. sesiunea extraordinară a Camerei Deputaților nu a fost constituțional întrunită;
2. legea criticată a fost înscrisă pe o ordine de zi viciată în ansamblul său prin încălcarea prevederilor art. 66 din Constituție.

1. Legea privind Codul administrativ al României a fost dezbătută și adoptată de către Camera Deputaților în cadrul unei sesiuni extraordinare neconstituțional întrunite, întrucât: a) niciunul dintre subiectele care au dreptul, potrivit art. 66 alin. (2) din Constituție, de a cere întrunirea Camerelor în sesiune extraordinară nu a formulat o asemenea cerere; b) convocarea Camerei Deputaților în sesiune extraordinară s-a realizat de un alt subiect decât cel stabilit la art. 66 alin. (3) din Constituție.

a) Unul dintre punctele aflate pe ordinea de zi a Biroului permanent al Camerei Deputaților întrunit în ședința din data de 27 iunie a.c. a fost: „Proiect de Decizie privind convocarea Camerei Deputaților în sesiune extraordinară” (pct. 12 de pe ordinea de zi). Potrivit stenogramei ședinței Biroului permanent din data de 27 iunie a.c., obiectul dezbaterilor acestui punct de pe ordinea de zi l-a constituit proiectul deciziei președintelui Camerei Deputaților de convocare a Camerei Deputaților în sesiune extraordinară, iar nu proiectul unei decizii a Biroului permanent al acestei Camere, subiect îndrituit prin Constituție să solicite întrunirea acestui for în sesiune extraordinară.

Astfel, formula introductivă a deciziei președintelui Camerei Deputaților - „aprobată” de Biroul permanent - prevede expres: „Președintele Camerei Deputaților emite prezenta decizie.”; de asemenea, potrivit părții introductive a articolului unic al acestei decizii: „Camera Deputaților se convoacă în sesiune extraordinară în data de 2 iulie 2018, ora 14.00, pentru perioada 2-19 iulie 2018, cu următoarea ordine de zi: (...)”. Așadar, din analiza conținutului normativ al proiectului deciziei menționate rezultă că actul adoptat de Biroul permanent al Camerei Deputaților din data de 27 iunie a.c. nu este un act propriu al acestuia, ci o cerere directă a președintelui Camerei Deputaților de convocare a acestei Camere a Parlamentului în sesiune extraordinară.

În plus, din stenograma ședinței Biroului permanent al Camerei Deputaților din data de 27 iunie a.c. rezultă că participanții la această ședință au discutat în permanență despre o cerere a președintelui Camerei Deputaților de convocare în sesiune extraordinară și nu despre o cerere a Biroului permanent. Din aceeași stenogramă rezultă că despre o cerere a Biroului permanent în vederea convocării unei sesiuni extraordinare nu se discută nici în contextul concluziilor ședinței. Proiectul de decizie nu este supus în ansamblul său aprobării membrilor prezenți ai Biroului permanent (ci numai ordinea de zi a viitoarei sesiuni extraordinare), astfel încât să rezulte din acest vot o manifestare de voință a Biroului permanent în sensul formulării către președintele Camerei a cererii de convocare în sesiune extraordinară.

Dezbaterile și voturile exprimate de membrii Biroului permanent al Camerei Deputaților vizează un act pe care, într-o altă ordine de idei, Biroul permanent nici nu-l putea lua în discuție, întrucât acesta ar fi trebuit să succedă deciziei/hotărârii Biroului permanent de convocare în sesiune extraordinară și nu să o preceadă. Întrucât nu a formulat o cerere proprie, Biroul permanent al Camerei Deputaților nici nu a putut reține - în mod firesc, de altfel - între hotărârile/deciziile sale altceva decât aprobarea cu modificări a proiectului de decizie a președintelui Camerei Deputaților. În raport cu proiectul de decizie a Președintelui Camerei Deputaților aprobat în ședința din 27 iunie a.c., Biroul permanent al Camerei Deputaților nu a

adoptat și nu a emis un act propriu care să reprezinte propria sa manifestare de voință în sensul formulării unei cereri de convocare a Camerei Deputaților în sesiune extraordinară.

După cum am menționat anterior, așa cum a reținut și Curtea Constituțională în jurisprudența sa, autonomia regulamentară dă dreptul Camerelor Parlamentului de a dispune cu privire la propria organizare și procedurile de desfășurare a lucrărilor parlamentare; ea constituie expresia statului de drept, a principiilor democratice și poate opera exclusiv în cadrul limitelor stabilite de Legea fundamentală; autonomia regulamentară nu poate fi exercitată în mod discreționar, abuziv, cu încălcarea atribuțiilor constituționale ale Parlamentului sau a normelor imperative privind procedura parlamentară; normele regulamentare reprezintă instrumentele juridice care permit desfășurarea activităților parlamentare în scopul îndeplinirii atribuțiilor constituționale ale forului legislativ și trebuie interpretate și aplicate cu bună-credință și în spiritul loialității față de Legea fundamentală (Decizia Curții Constituționale nr. 209/2012).

Manifestarea de voință a Biroului permanent de a cere convocarea Parlamentului în sesiune extraordinară trebuie să se concretizeze într-o cerere. Aceasta este o cerință constituțională, cu privire la care Regulamentul Camerei Deputaților precizează că trebuie să îmbrace forma scrisă (art. 84 alin. 9). Prin urmare, o asemenea cerere nu trebuie și nu poate să rezulte doar din discuții, să fie dedusă ori să fie expresia/consecința voturilor exprimate în cadrul unei ședințe a Biroului permanent al Camerei Deputaților și nici nu poate să fie dedusă pe cale de interpretare din operațiunea „aprobării” unui alt act.

Or, în cazul de față această cerere nu există și, prin urmare, una dintre cerințele constituționale ale întrunirii Camerei Deputaților în sesiune extraordinară nu a fost îndeplinită. Pe cale de consecință, lipsa unei solicitări valabil formulate de către unul dintre titularii prevăzuți la art. 66 alin. (2) din Constituție a condus la lipsa din cuprinsul Deciziei nr. 5/2018 de convocare a Camerei Deputaților în sesiune extraordinară a oricărei mențiuni cu privire la actul declanșator al procedurii de convocare în sesiune extraordinară a Camerei Deputaților. Contrar dispozițiilor art. 66 alin. (2) din Constituție, convocarea și întrunirea Camerei Deputaților în sesiunea extraordinară în perioada 2-19 iulie 2018 nu s-a făcut la cererea Biroului permanent al acestei Camere și nici a altui subiect de drept stabilit prin Constituție, aspect ce pune în discuție însăși validitatea sesiunii extraordinare a Camerei Deputaților, cu consecința neconstituționalității Legii privind Codul administrativ al României adoptată în cadrul acestei sesiuni.

Practica parlamentară nu poate fi invocată. Prin comparație, în aplicarea aceluiași prevederi constituționale și regulamentare (dispozițiile art. 84 alin. 8-10 din Regulamentul Camerei Deputaților și ale art. 84 alin. 2 și 3 din Regulamentul Senatului fiind, practic, identice), Biroul permanent al Senatului – întrunit în ședința din data de 28 iunie a.c. – a luat în discuție un proiect de cerere a Biroului permanent al acestei Camere de convocare în sesiune extraordinară. În urma dezbaterilor, Biroul permanent al Senatului a adoptat Hotărârea nr. 12/2018 prin care se cere expres președintelui Senatului convocarea acestei Camere în sesiune extraordinară, fiind indicate ora convocării, perioada, obiectul sesiunii extraordinare, precum și programul de lucru. Așadar, Senatul a procedat complet diferit. Spre deosebire de Camera Deputaților, Biroul permanent al Senatului și-a manifestat fără echivoc voința – materializată și într-un act distinct – prin care acest subiect de drept solicită președintelui Senatului convocarea acestei Camere a Parlamentului, în conformitate cu prevederile art. 66 alin. (2) din Constituție, în sesiune extraordinară.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a arătat că anumite dispoziții din regulamentele celor două Camere ale Parlamentului sunt imperative, dând expresie dispozițiilor constituționale; spre exemplu, obligația regulamentară potrivit căreia președintele de ședință va

verifica, prin apel nominal, întrunirea cvorumului legal, dacă un lider de grup solicită acest lucru, este o dispoziție imperativă ce dă expresie prevederilor art. 67 din Constituție, care impun ca actele Parlamentului să se adopte cu respectarea cvorumului legal (Decizia nr. 732/2017). În mod similar, dispoziția care prevede faptul că cererea de convocare în sesiune extraordinară trebuie să fie realizată de Biroul permanent al Camerei Deputaților este una imperativă, fără de care dispozițiile art. 66 alin. (2) și (3) din Constituție ar fi lipsite de conținut.

b) Potrivit art. 66 alin. (3) din Constituție, convocarea Camerelor în sesiune extraordinară se face de către președinții acestora. Totodată, potrivit art. 35 alin. (2) din Regulamentul Camerei Deputaților, vicepreședinții conduc activitatea Biroului permanent și a plenului Camerei Deputaților, la solicitarea președintelui sau, în absența acestuia, prin decizie a președintelui Camerei Deputaților. Din analiza dispozițiilor menționate, precum și a celor ale art. 84 alin. (10) teza a II-a din Regulamentul Camerei Deputaților, rezultă că președintele Camerei Deputaților are atribuția constituțională de a convoca, prin decizie, Camera în sesiune extraordinară, având – în virtutea dispozițiilor regulamentare – un drept și, în egală măsură, o obligație de a analiza cererile de convocare în sesiune extraordinară, putându-le cenzura în măsura în care acestea nu îndeplinesc condițiile de a fi promovate. Totodată, în măsura în care o asemenea cerere este promovată și, din diferite motive, președintele Camerei Deputaților și-a delegat atribuțiile, vicepreședintele căruia i-au fost delegate atribuțiile poate emite și decizia de convocare în sesiune extraordinară. În opinia noastră, o asemenea soluție este absolut firească, întrucât Camerele nu pot fi ținute în îndeplinirea atribuțiilor lor constituționale de absența președintelui Camerei.

În cazul de față însă, președintele Camerei Deputaților nu își delegase atribuțiile, în Monitorul Oficial o asemenea decizie nefiind publicată. Prin urmare, în lipsa unui act care să certifice manifestarea de voință a președintelui Camerei în sensul delegării propriilor atribuții către un vicepreședinte, decizia de convocare a Camerei Deputaților în sesiune extraordinară nu putea fi semnată de unul dintre vicepreședinți. Acestuia îi puteau fi încredințate, în temeiul dispozițiilor art. 35 alin. (2) din Regulamentul Camerei Deputaților, atribuții legate de conducerea ședinței de Birou permanent în care se discuta o asemenea cerere, însă, în aplicarea art. 66 alin. (3) din Constituție, o asemenea competență putea fi exercitată de un vicepreședinte numai în măsura în care i-ar fi fost anterior expres delegate atribuțiile de președinte al Camerei Deputaților, prin decizie, de către acesta din urmă.

Încălcarea dispozițiilor constituționale ale art. 66 alin. (3) din Constituție este cu atât mai evidentă cu cât la Senat, președintele Senatului și-a delegat atribuțiile pentru ziua de 28 iunie a.c. (Decizia Președintelui Senatului nr. 8 din 27 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 534 din 27 iunie 2018); numai ca o consecință a acestei delegări, Decizia nr. 9/2018 de convocare a Senatului în sesiune extraordinară a fost semnată de un vicepreședinte al Senatului, respectiv chiar de cel căruia președintele Senatului îi delegase atribuțiile.

În temeiul dispozițiilor constituționale ale art. 66 alin. (2) și (3) convocarea Camerelor în sesiuni se face de președinții acestora, ca expresie a autonomiei parlamentare. Ca urmare a îndeplinirii condițiilor prevăzute de art. 66 alin. (1) și (2), competența președinților celor două Camere de a le convoca este una legată, în virtutea căreia stabilesc ziua de deschidere a sesiunii, cea consacrată primei ședințe a sesiunii extraordinare, precum și ora de deschidere a lucrărilor. În doctrină s-a precizat că încălcarea de către președinți a obligației de convocare, în afară de faptul că antrenează răspunderea lor în fața Camerei, are ca urmare posibilitatea Camerelor de a se întruni din proprie inițiativă. În situația de față însă, în absența unei hotărâri a Biroului permanent al Camerei Deputaților, aceasta nu putea decide din oficiu întrunirea în sesiunea extraordinară. În plus, ne aflăm într-o cu totul altă ipoteză: aceea în care o atribuție

constituțională expres stabilită în sarcina președintelui Camerei a fost exercitată în numele său de către o altă persoană, fără o justificare reală și fără vreo împuternicire legală.

În absența unei cereri de întrunire a Camerei Deputaților formulată de unul dintre subiectele expres și limitativ indicate la art. 66 alin. (2) din Constituție și în condițiile unei decizii de convocare a acestei Camere care nu reprezintă manifestarea de voință a subiectului indicat la art. 66 alin. (3) din Constituție, una dintre condițiile procedurale esențiale – respectiv aceea a dezbaterii și adoptării legilor în cadrul unei sesiuni parlamentare valabil întrunite – nu a fost îndeplinită, aspect de natură să atragă neconstituționalitatea Legii privind Codul administrativ al României.

2. Potrivit Deciziei nr. 5 din 27 iunie 2018, convocarea sesiunii extraordinare a Camerei Deputaților în perioada 2-19 iulie 2018 s-a făcut pentru o ordine de zi cu 30 de puncte, în cuprinsul căreia Legea privind Codul administrativ al României era expres înscrisă (pct.8).

Această ordine de zi însă fiind propusă ca efect al unei proceduri derulate cu încălcarea dispozițiilor constituționale aplicabile este, în egală măsură, afectată de neconstituționalitate. Astfel, în absența unei cereri a Biroului permanent și în condițiile unei decizii de convocare care să asigure exprimarea manifestării de voință a subiectelor expres indicate de art. 66 alin. (2) și (3) din Constituție în sensul convocării Camerei Deputaților în sesiune extraordinară, deși întrunit plenul nu se putea substitui acestora și nici nu putea acoperi viciile de procedură prin aprobarea unei ordini de zi.

Pe lângă faptul că ordinea de propusă prin Decizia nr. 5/2018 a fost afectată de neconstituționalitate prin vicii de procedură ce țin de convocarea Camerei Deputaților în sesiune extraordinară, aceasta a fost afectată și printr-un element ulterior intervenit cu ocazia aprobării ei în plen, respectiv completarea ordinii de zi cu trei puncte.

Potrivit Constituției și Regulamentului, în ședința din data de 2 iulie a.c., plenul Camerei Deputaților a procedat mai întâi la votarea ordinii de zi a sesiunii extraordinare. Însă, potrivit stenogramei ședinței Camerei Deputaților, după aprobarea ordinii de zi a sesiunii extraordinare astfel cum a fost propusă de Biroul permanent și de Comitetul ordinii de zi, la cererea unui singur deputat s-a completat ordinea de zi a sesiunii extraordinare, cu 3 inițiative legislative, respectiv: proiectul de Lege pentru modificarea Legii nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție (PL-x 340/2018); propunerea legislativă pentru modificarea și completarea alin. 3 al art. 169¹ din Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, publicată în Monitorul Oficial nr. 852, din 20 decembrie 2010 (PL-x 245/2017); proiectul de Lege privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 15/2017 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 58/1998 privind organizarea și desfășurarea activității de turism în România (PL-x 509/2017)¹.

¹ Potrivit stenogramei ședinței Camerei Deputaților din data de 2 iulie a.c., domnul deputat Vasile-Daniel Suciu, în calitate de lider al grupului parlamentar al PSD din Camera Deputaților a solicitat: „Întrucât s-a adoptat proiectul ordinii de zi pentru sesiunea extraordinară (...) vă solicit ca PL-x 245/2017, **nu este pe ordinea de zi** - Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea alin. 3 al art. 169¹ din Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, publicată în Monitorul Oficial nr. 852, din 20 decembrie 2010 - să fiți de acord să figureze pe ordinea de zi, la poziția imediat următoare, adică la poziția (...) La fel, PL-x 509/2017, raportul este depus - Proiectul de Lege privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 15/2017 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 58/1998 privind organizarea și desfășurarea activității de turism în România - pe poziția următoare. Și, la fel, PL-x 340/2018 - Proiectul de Lege pentru modificarea Legii nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție - pe poziția următoare. (...)”

Această propunere a fost votată, după care, cu această completare s-a supus la vot întreaga ordine de zi a sesiunii extraordinare a Camerei Deputaților din perioada 2-19 iulie a.c. care, cu toate aceste completări, a fost aprobată.

Fiind o sesiune extraordinară, Camerele nu pot dezbate o altă problemă decât aceea ce a făcut obiectul cererii, deoarece, altminteri, s-ar încălca chiar caracterul „excepțional” al sesiunii. De aceea, dacă s-ar cere dezbaterăa unei asemenea probleme, este necesară o nouă convocare, chiar dacă aceasta ar avea sensul unei completări a convocării inițiale. Cu alte cuvinte, dacă în timpul sesiunii ordinare competența Parlamentului este deplină, în timpul unei sesiuni extraordinare, competența Parlamentului este limitată nu numai în timp, dar și în sens material, aceasta fiind deosebirea de principiu față de o sesiune ordinară. Prin urmare, în cursul unei sesiuni parlamentare (ordinare sau extraordinare) Parlamentul își exercită competența sa constituțională în limitele prevăzute de Legea fundamentală, iar în afara sesiunii, chiar dacă Camerele s-ar întruni, în lipsa îndeplinirii condițiilor constituționale, parlamentarii nu pot dezbate și adopta un act valabil.

Sesiunea extraordinară se întrunește pentru o ordine de zi clar indicată în cererea de convocare și aprobată ulterior, potrivit regulamentului. Camerele nu pot dezbate alte subiecte decât cele care au făcut expres obiectul convocării, întrucât altfel s-ar încălca tocmai caracterul „excepțional” al sesiunii, precum și dispozițiile art. 66 alin. (1) din Constituție.

În consecință, o astfel de situație atrăgea necesitatea unei noi convocări, cu parcurgerea procedurilor enunțate în mod clar de Legea fundamentală: o cerere a Biroului permanent exprimată printr-o hotărâre a acestuia, urmată de o decizie care să completeze decizia de convocare a Președintelui Camerei Deputaților în sesiune extraordinară. Or, contrar art. 66 alin. (2) și dispozițiilor art. 84 din Regulamentul Camerei Deputaților, aceste propuneri de completare a ordinii de zi a sesiunii extraordinare nu au făcut obiectul unei cereri de convocare a sesiunii extraordinare și nici nu se regăsesc (cum de altfel și subliniază autorul propunerii) pe decizia de convocare a Camerei Deputaților în sesiune extraordinară.

Mai mult, propunerea de completare a ordinii de zi a sesiunii extraordinare la cererea unui singur deputat este și inadmisibilă, întrucât potrivit art. 66 alin. (2) din Constituție aceasta poate proveni numai de la o treime dintre deputați și nu de la unul singur. În mod evident, prin includerea celor trei inițiative legislative pe ordinea de zi a sesiunii extraordinare a Camerei Deputaților și aprobarea acestora în întregul său, aceasta a fost viciată în ansamblul său.

Față de cele arătate, Camera Deputaților, contrar competenței sale funcționale, astfel cum este stabilită prin Capitolul I al Titlului III din Legea fundamentală, a dezbătut și a adoptat Legea privind Codul administrativ al României prin încălcarea prevederilor art. 66 din Constituție, aceasta fiind înscrisă pe o ordine de zi viciată în ansamblul său. Așadar, această neregularitate de ordin constituțional vizează, pe de o parte, faptul că partea de ordine de zi - ce includea și legea criticată - a fost configurată prin Decizia nr. 5/2018 cu încălcarea art. 66 alin. (2) și (3) din Constituție, iar completarea ordinii de zi cu cele trei puncte suplimentare este de natură să antreneze neconstituționalitatea în ansamblu a ordinii de zi a sesiunii extraordinare a Camerei Deputaților din perioada 2-19 iulie 2018.

C. Legea privind Codul administrativ al României a fost adoptată cu încălcarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) și alin. (4) coroborate cu cele ale art. 73 alin. (3), precum și cu cele ale 61 alin. (2) din Constituție

În urma revizuirii Constituției din anul 2003, procedura de adoptare a legilor organice și ordinare s-a modificat radical, în sensul că fiecare Cameră a Parlamentului a fost înzestrată cu o

anumită competență, iar sesizarea Camerelor a fost supusă unui regim constituțional strict reglementat de art. 75 din Constituție. Prin urmare, normativizându-se acest bicameralism diferențiat, în principiu fiecare dintre cele două Camere are un rol și competențe determinate. Astfel, prin renunțarea la un bicameralism perfect și partajarea competențelor între Camera Deputaților și Senat s-a ajuns la conceptualizarea noțiunilor de Cameră de reflecție și Cameră decizională, tipologii de Camere expres calificate ca atare prin Constituție, în funcție de domeniul în care este adoptată legea respectivă. Articolul 75 din Constituție - intitulat „Sesizarea Camerelor”-operează o împărțire a competențelor decizionale ale Camerei Deputaților și Senatului. Această partajare elimină puterea decizională egală a celor două Camere în procesul legislativ.

Dezbaterea și adoptarea legilor în Parlament presupune dezbaterea și adoptarea acestora mai întâi de Camera de reflecție, ca primă Cameră sesizată și, ulterior de Camera decizională. În virtutea bicameralismului funcțional instituit de legiuitorul constituant derivat, în exercitarea dreptului de inițiativă legislativă, precum și atunci când legiuitorul adoptă reglementări de natura legii ordinare sau organice, titularii prevăzuți la art. 74 alin. (1) din Constituție, precum și Parlamentul sunt ținuti de exigențele formale cuprinse în art. 65, art. 73, art. 75 și art. 76 din Constituție.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat: „În ceea ce privește competența de a dezbate și a adopta proiectele de legi și propunerile legislative, dispozițiile art. 75 alin. (1) din Constituție stabilesc calitatea de primă Cameră sesizată, respectiv Cameră decizională, în funcție de materia de reglementare care face obiectul legiferării. Așa fiind, Curtea constată că dispozițiile constituționale ale art. 75 alin. (1) stabilesc criteriile în funcție de care fiecare Cameră își poate determina competența. În practică (...) se pot ivi situații în care unul și același act normativ să cuprindă dispoziții care aparțin mai multor domenii de reglementare, care intră în competența decizională a ambelor Camere. Pentru astfel de situații, dispozițiile art. 75 alin. (4) și (5) din Constituție prevăd că: (4) *În cazul în care prima Cameră sesizată adoptă o prevedere care, potrivit alineatului (1), intră în competența sa decizională, prevederea este definitiv adoptată dacă și cea de-a doua Cameră este de acord. În caz contrar, numai pentru prevederea respectivă, legea se întoarce la prima Cameră sesizată, care va decide definitiv în procedură de urgență, respectiv (5) Dispozițiile alineatului (4) referitoare la întoarcerea legii se aplică în mod corespunzător și în cazul în care Camera decizională adoptă o prevedere pentru care competența decizională aparține primei Camere.* Întrucât criteriile de partajare a competențelor celor două Camere, precum și modalitatea de soluționare a unor eventuale conflicte de competență sunt expres prevăzute în Legea fundamentală, Curtea constată că fiecare Cameră a Parlamentului este obligată să aplice întocmai dispozițiile art. 75 din Constituție” (Decizia nr. 1018/2010).

Art. 75 din Legea fundamentală instituie soluția obligativității sesizării, în anumite materii, ca primă Cameră, de reflecție, a Senatului, sau, după caz, a Camerei Deputaților și, pe cale de consecință, reglementarea rolului de Cameră decizională, pentru anumite materii, a Senatului și, pentru alte materii, a Camerei Deputaților, tocmai pentru a nu exclude o Cameră sau alta din mecanismul legiferării. Totodată, alin. (4) și (5) ale art. 75 din Constituție prevăd modul de rezolvare a posibilelor „conflicte de competență” între prima Cameră sesizată și Camera decizională, dar nu există un text în Constituție care să permită Camerei decizionale să se îndeparteze de la „limitele sesizării” date de soluția adoptată de către prima Cameră sesizată. Parcurgerea acestui traseu legislativ dă substanță principiului bicameralismului consacrat de art. 61 alin. (2) din Constituție, fiind conservată, astfel, competența proprie și distinctă a fiecărei Camere (Decizia nr. 710 /2009, Decizia nr. 1.018/2010, Decizia nr. 1.533 /2011, Decizia nr. 747/2015, par. 31-33; Decizia nr. 619/2016, par. 43). Orice abatere de la aceste exigențe

constituie o nesocotire a voinței atât a constituantului original, cât și a celui derivat cu privire la arhitectura instituțională și funcțională a Parlamentului.

Legea privind Codul administrativ al României a fost adoptată de Senat, ca primă Cameră – în calitate de Cameră de reflecție (ședința din data de 11 iunie 2018) – și de către Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională (ședința din data de 9 iulie 2018). După adoptarea de către Camera Deputaților, în conformitate cu dispozițiile Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, legea criticată a fost depusă la secretarii generali ai celor două Camere în vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale (10 iulie 2018), iar ulterior – fiind în procedură de urgență - legea a fost transmisă Președintelui României, în vederea promulgării (12 iulie 2018).

Analizând conținutul normativ al legii deduse controlului de constituționalitate se constată că acesta este structurat în 10 părți, împărțite pe titluri, capitole și secțiuni, după cum urmează: Partea I: Dispoziții generale; Partea a II-a: Administrația publică centrală; Partea a III-a: Administrația publică locală; Partea a IV-a: Prefectul, Instituția Prefectului și serviciile publice deconcentrate; Partea a V-a: Exercitarea dreptului de proprietate publică și privată a statului sau a unităților administrativ teritoriale; Partea a VI-a: Statutul funcționarilor publici, prevederi aplicabile personalului contractual din administrația publică și evidența personalului plătit din fonduri publice; Partea a VII-a: Răspunderea administrativă; Partea a VIII-a: Serviciile publice; Partea a IX-a: Dispoziții tranzitorii și finale; Partea a X-a: Modificări aduse altor acte normative.

Prin raportare la dispozițiile art. 73 alin. (3) din Constituție, domeniul reglementat prin actul criticat face parte din domeniul legii organice, respectiv: organizarea și desfășurarea referendumului (art. 73 alin. (3) lit. d) din Constituție); organizarea Guvernului (art. 73 alin. (3) lit. e) din Constituție); statutul funcționarilor publici (art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție); contenciosul administrativ (art. 73 alin. (3) lit. k) din Constituție); regimul juridic general al proprietății (art. 73 alin. (3) lit. m) din Constituție); organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală (art. 73 alin. (3) lit. o) din Constituție); regimul general privind raporturile de muncă (art. 73 alin. (3) lit. p) din Constituție); instituția prefectului și atribuțiile acestuia (art. 123 alin. (3) coroborat cu art. 73 alin. (3) lit. t) din Constituție).

Față de conținutul normativ al Legii privind Codul administrativ al României, în raport cu criteriul competenței materiale, astfel cum este acesta reglementat prin art. 75 alin. (1) din Constituție, cele două Camere ale Parlamentului au competențe funcționale diferite, respectiv:

- Camera Deputaților este primă Cameră sesizată pentru domeniile prevăzute în Constituție la: art. 73 alin. (3) lit. e), lit. k) și lit. o - organizarea Guvernului; contenciosul administrativ; organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală;

- Senatul este primă Cameră sesizată pentru domeniile prevăzute în Constituție la: 73 alin. (3) lit. d), lit. j), lit. m), lit. o), lit. p) și art. 123 alin. (3) coroborat cu art. 73 alin. (3) lit. t) - organizarea și desfășurarea referendumului; statutul funcționarilor publici; regimul juridic general al proprietății; regimul general privind raporturile de muncă și instituția prefectului și atribuțiile acestuia.

Referitor la competența funcțională a fiecărei Camere, în calitate de primă Cameră sesizată și, respectiv de Cameră decizională s-a exprimat și Consiliul Legislativ (avizul nr. 59/18.01.2018). În conformitate cu rolul său constituțional, precum și cu atribuțiile acestuia, astfel cum sunt stabilite prin Legea nr. 73/1993, Consiliul Legislativ a precizat prin avizul său că, astfel cum s-a statuat și în jurisprudența instanței constituționale (Decizia nr. 747/2015), față de

competența decizională partajată a celor două Camere, în legătură cu legea criticată devin incidente dispozițiile art. 75 alin. (4) și (5) din Constituție.

Însă, după cum am menționat anterior, legea dedusă controlului de constituționalitate a fost adoptată de Senat, ca primă Cameră sesizată și de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, fără ca în procedura de adoptare să devină incidente dispozițiile art. 74 alin. (4) și (5) din Constituție. Cele două Camere s-au comportat ca și cum prima (Senatul) ar fi avut doar o competență de primă Cameră, iar Camera decizională (Camera Deputaților) ca și cum ar fi avut deplină competență decizională pentru toate materiile reglementate. Mai mult, deși potrivit obiectului de reglementare al legii criticate. Senatul ar fi trebuit să transmită celei de-a doua Camere că pentru domeniile de la art. 73 alin. (3) lit. e), lit. k) și lit. o) din Constituție are competență decizională, acest element nu a fost comunicat prin adresa de înaintare a acestei legi către Camera Deputaților.

Aspectul procedural privind competența decizională partajată a celor două Camere a fost ignorat și în cadrul dezbaterii și adoptării legii la Camera Deputaților care, în ședința sa din data de 9 iulie 2018, a adoptat în redactări diferite, o serie de dispoziții din domenii care, în conformitate cu dispozițiile art. 75 alin. (1) din Constituție sunt de competența decizională a Senatului. Acestea vizează, în principal, următoarele prevederi:

- art. 6 - modificarea definiției date principiului legalității, aspect aplicabil inclusiv administrației publice locale, în conformitate cu prevederile art. 73 alin. (3) lit. o) din Constituție;
- art. 25 lit. b) referitor la atribuția Guvernului de a emite puncte de vedere asupra propunerilor legislative;
- art. 39 alin. (6) referitor la dispozițiile privind conflictul de interese în cazul membrilor Guvernului;
- art. 104 alin. (1) lit. f) referitor la statutul unității administrativ-teritoriale și la elementele acesteia;
- art. 132 alin. (1) referitor la reprezentarea în asociațiile de dezvoltare intercomunitară și la nivelul operatorilor regionali;
- art. 136 alin. (3) lit. b) referitor la proiectele de hotărâri de consiliu local;
- art. 243 alin. (3) referitor la atribuțiile secretarului general al unității administrativ-teritoriale.

Dispozițiile art. 75 alin. (4) și (5) din Constituție sunt imperative și extrem de restrictive. Din interpretarea gramaticală a acestor norme constituționale rezultă că este suficient ca modificarea unei singure prevederi din domeniul de competență al unei Camere să genereze obligativitatea întoarcerii legii.

Or, în cazul legii criticate, aceste modificări sunt, după cum am arătat numeroase și ar fi impus, cel puțin pentru normele menționate, într-o aplicare loială, întoarcerea Legii privind Codul administrativ al României, după adoptarea de către Camera Deputaților, la Senat, în vederea respectării art. 75 alin. (4) din Constituție.

Față de cele arătate, considerăm că Legea privind Codul administrativ al României a fost adoptată cu încălcarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) și alin. (4) coroborate cu cele ale art. 73 alin. (3), precum și cu cele ale art. 61 alin. (2) din Constituție.

D. Legea privind Codul administrativ al României a fost adoptată cu încălcarea principiului bicameralismului prevăzut la art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție, altfel cum a fost acesta dezvoltat prin jurisprudența Curții Constituționale

Propunerea legislativă privind Codul administrativ al României a fost inițiată de 168 de deputați și senatori. Potrivit expunerii de motive a inițiatorilor propunerea legislativă vizează „simplificarea și restrângerea legislației, realizarea unui cadru legal unitar într-un anumit domeniu și clarificarea unei tematici specifice, simplificarea accesului beneficiarilor la legislația în vigoare, îmbunătățirea aplicării acesteia”, iar printre problemele la care această propunere legislativă și-a propus să răspundă se numără și o serie de disfuncționalități de tehnică legislativă: „inexistența unor definiții unitare ale principalelor concepte din administrația publică, prevederi legale redundante și paralele (mai frecvente în domeniul administrației publice locale), existența unor norme juridice contradictorii, vid legislativ (în special în ceea ce privește regimul juridic cadru al serviciilor publice) și dificultăți în aplicarea prevederilor legale în vigoare generate de norme juridice neclare și necorelate”. Propunerea legislativă vizează următoarele domenii: administrația publică centrală, prefectul, instituția prefectului și serviciile publice deconcentrate, administrația publică locală, statutul funcționarilor publici și statutul juridic aplicabil personalului contractual din administrația publică, răspunderea administrativă, serviciile publice.

În jurisprudența Curții Constituționale s-a statuat că principiul bicameralismului izvorăște din art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție. Astfel, Curtea Constituțională a stabilit două criterii esențiale (cumulative) pentru a se determina cazurile în care prin procedura legislativă se încalcă principiul bicameralismului: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Chiar dacă aplicarea acestui principiu nu poate deturna rolul de Cameră de reflecție a primei Camere sesizate (Decizia nr. 1/2012), legiuitorul trebuie să țină cont de limitele impuse de principiul bicameralismului. În Decizia nr. 624/2016, Curtea a arătat că în Camera decizională se pot aduce modificări și completări propunerii legislative, dar Camera decizională „nu poate însă modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator”.

Mai mult, prin Decizia nr. 62/2018, Curtea Constituțională a statuat că în analiza respectării acestui principiu „trebuie avut în vedere (a) scopul inițial al legii, în sensul de voință politică a autorilor propunerii legislative sau de filosofie, de concepție originară a actului normativ; (b) dacă există deosebiri majore, substanțiale, de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului; (c) dacă există o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului”.

Față de forma adoptată de Senat, Camera Deputaților, în ședința din data de 9 iulie 2018 a adoptat un raport de admitere cu un număr de 125 de amendamente, ce vizează dispoziții asupra cărora prima Cameră nu s-a pronunțat, respectiv: eliminarea dispozițiilor referitoare la încălcarea prevederilor referitoare la conflictele de interese în cazul membrilor Guvernului (art. 39 alin. 6), pentru secretarii de stat, subsecretarii de stat sau persoanele care îndeplinesc funcții asimilate acestora (art. 60 alin. 5); eliminarea obligației de prezentare a punctului de vedere al președintelui comisiei de specialitate sau al conducătorului compartimentului de resort care a întocmit raportul de specialitate și/sau secretarul unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, în cazul adoptării hotărârilor de consiliu local (art. 138 alin. 6), modificarea calificării date indemnizației lunare pentru limită de vârstă (art. 210), a pensiei prevăzute pentru aleșii locali; modificarea numărului de subprefecți (art. 249 alin. 5), limitarea competenței prefectului de a sprijini, în limita competenței, autoritățile administrației publice locale pentru evidențierea

priorităților de dezvoltare economică teritorială, prin introducerea condiției cererii acestora (art. 258 lit. a), introducerea unor noi limitări sau interdicții pentru prefecți și subprefecți (art. 272), modificări privind funcția de conducere a conducătorilor serviciilor publice deconcentrate (art. 280), reducerea numărului de oferte necesare privind închirierea bunurilor proprietate publică realizată prin licitație (art. 337 alin. 15, art. 338 alin. 18 și art. 343 alin. 8), modificarea atribuțiilor Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (art. 408), introducerea de dispoziții privind gestiunea resurselor umane, stabilirea structurii pe posturi, transformarea posturilor de natură contractuală în funcții publice (art. 408¹ – art. 408⁴), introducerea unor noi dispoziții referitoare la subordonarea ierarhică a funcționarilor publici (art. 441¹), modificarea contravențiilor prevăzute în materia statutului funcționarilor publici (art. 535), modificări ale drepturilor și obligațiilor specifice personalului contractual (art. 548), introducerea unor măsuri tranzitorii (art. 630²).

Pentru respectarea principiului bicameralismului și în acord și cu jurisprudența constituțională, toate aceste modificări de substanță trebuiau discutate și analizate și de prima Cameră competentă, iar nu adoptate direct în Camera decizională.

Cu privire la cel de al doilea criteriu, cel al unei configurații semnificativ diferite, forma inițiatorului cuprinde un număr de 648 de articole și un număr de 4 anexe, în timp ce forma adoptată de Senat cuprinde un număr de 636 de articole cu un număr de 7 anexe. Forma adoptată de Camera Deputaților, Cameră decizională, cuprinde un număr de 651 de articole și 7 anexe.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut existența unei configurații semnificativ diferite chiar și în situația în care o propunere legislativă adoptată de camera de reflecție cuprindea un articol, iar forma adoptată de camera decizională cuprindea două articole (Decizia nr. 62/2018). Din această perspectivă, inclusiv prin raportare la cel de al doilea criteriu - cel al unei configurații semnificativ diferite - apreciem că modul de adoptare a Legii privind Codul administrativ al României încalcă dispozițiile art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție.

Față de cele arătate, considerăm că Legea privind Codul administrativ al României a fost adoptată cu încălcarea principiului bicameralismului prevăzut la art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție, altfel cum a fost acesta dezvoltat prin jurisprudența Curții Constituționale.

E. Legea privind Codul administrativ al României a fost adoptată cu încălcarea art. 1 alin. (5) și art. 141 din Constituție

Potrivit art. 141 din Constituție, „Consiliul Economic și Social este organul consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare”.

Conform art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013: „ (1) Consiliul Economic și Social este consultat obligatoriu asupra proiectelor de acte normative inițiate de Guvern sau a propunerilor legislative ale deputaților ori senatorilor. Rezultatul acestei consultări se concretizează în avize la proiectele de acte normative”.

Potrivit art. 2 alin. (2) lit. c) din același act normativ, relațiile de muncă, protecția socială, politicile salariale și egalitatea de șanse și de tratament este unul dintre domeniile de specialitate ale Consiliului Economic și Social.

Or, din analiza conținutului legii criticate, Partea a VI-a Titlul III vizează personalul contractual din administrația publică, reglementând în cuprinsul art. 545 – 569, aspecte referitoare la regimul juridic al personalului contractual din administrația publică, încadrarea, promovarea și managementul acestuia.

Având în vedere rolul constituțional al Consiliului Economic și Social, precum și atribuțiile acestuia astfel cum sunt stabilite prin legea sa organică de funcționare, considerăm că pentru dispozițiile referitoare la relațiile de muncă din administrația publică, Legea privind Codul administrativ al României trebuia să fie supusă avizării Consiliului Economic și Social.

Procedând diferit, prin faptul că Parlamentul nu a solicitat avizului Consiliului Economic și Social, Legea privind Codul administrativ al României a fost adoptată și cu încălcarea art. 141 din Legea fundamentală.

II. Motive de neconstituționalitate intrinsecă

II.1. Legea criticată încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție, fiind neconstituțională în ansamblul său

Ideea de codificare a dreptului administrativ nu este una nouă, ea fiind prezentă în literatura de specialitate chiar din perioada interbelică. Dintre variantele de normativizare în materie existente la nivel european, legiuitorul român a optat pentru un Cod administrativ unic, care să înglobeze legislația semnificativă din mai multe domenii ale administrației publice.

În expunerea de motive a legii se menționează că adoptarea Codului administrativ are menirea de a reprezenta legea de bază a administrației publice și urmărește să asigure cadrul juridic necesar asigurării stabilității și eficienței autorităților atât la nivel central, cât și la nivel local. Totodată, se arată că numeroasele acte normative emise și modificările succesive ale reglementărilor în privința administrației publice din România au generat paralelisme, suprapuneri și, implicit, dificultăți de aplicare în practică.

Astfel, în art. 1 din Legea privind Codul administrativ al României se menționează că „Prezentul Cod reglementează cadrul general pentru organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor administrației publice, statutul personalului din cadrul acestora, răspunderea administrativă, serviciile publice, precum și regulile specifice privind proprietatea publică și privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale”, iar potrivit art. 4, prezentul Cod se aplică „în activitatea autorităților și instituțiilor administrației publice, în raporturile dintre autoritățile și instituțiile administrației publice, precum și în raporturile acestora cu alte subiecte de drept public sau privat”.

Legea privind Codul administrativ reunește, într-un singur act normativ, o multitudine de norme cuprinse în prezent în alte acte normative complexe și eterogene, rearanjându-le conținutul într-o structură nouă, clarificând pe alocuri anumite instituții, dar fără a aduce modificări substanțiale în arhitectura și funcționarea sistemului administrativ. Din acest motiv, legea se subsumează unui efort de sistematizare a legislației în domeniu, fără a se constitui, însă, într-un proces riguros de codificare.

Prin modul în care legea supusă controlului de constituționalitate este concepută se creează o confuzie între ideea de codificare în accepțiunea normelor de tehnică - legislativă și încorporarea unor acte normative dintr-un domeniu într-un singur act normativ. Din această perspectivă, legea criticată se apropie, mai degrabă, de conceptul de codex, astfel cum este acesta reglementat la art. 19 din Legea nr. 24/2000. Astfel, potrivit art. 19 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, „Pe măsura consolidării sistemului legislativ, reglementările legale în vigoare privind același domeniu sau domenii conexe, cuprinse în legi, ordonanțe și hotărâri ale Guvernului, pot fi încorporate prin alăturarea textelor acestora într-o structură omogenă, prezentată sub formă de codex, care să înlesnească cunoașterea și aplicarea lor”. Un astfel de Codex este însă, potrivit legii, elaborat de Consiliul Legislativ, din proprie

inițiativă sau la solicitarea unuia dintre birourile permanente ale celor două Camere ale Parlamentului ori a Guvernului.

În anumite domenii specifice, Legea privind Codul administrativ al României detaliază și clarifică o serie de instituții, atribuții și proceduri care au creat practici diferite sau nu au fost aplicate, cum ar fi: (i) modalitățile de punere în valoare a bunurilor proprietate publică sau privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale – darea în administrare, închirierea, concesiunea, darea în folosință gratuită; (ii) cadrul instituțional al procesului de descentralizare; (iii) aspecte privind organizarea, funcționarea și finanțarea formelor de asociere a unităților administrativ-teritoriale; (iv) adoptarea statutului unității administrativ-teritoriale; (v) organizarea și atribuțiile comisiilor de specialitate din cadrul aparatului consiliului local/județean, respectiv procedurile pentru avizarea proiectelor de hotărâri de consiliu local/județean; (vi) exercitarea temporară a atribuțiilor primarului; (vii) înființarea, organizarea și prestarea serviciilor publice etc.

Cu toate acestea, codificarea presupune reunirea reglementărilor dintr-un anumit domeniu sau dintr-o anumită ramură de drept, subordonate unor principii comune. Potrivit dispozițiilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, art. 18 - care se referă la sistematizarea și concentrarea legislației în coduri - are următorul cuprins: „În vederea sistematizării și concentrării legislației, reglementările dintr-un anumit domeniu sau dintr-o anumită ramură de drept, subordonate unor principii comune, pot fi reunite într-o structură unitară, sub formă de coduri”. Așadar, codificarea astfel cum este reglementată prin lege este diferită de procedura încorporării actelor normative în codexuri pe materii. Nu în ultimul rând, în conformitate cu dispozițiile art. 13 din Legea nr. 24/2000, actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune.

Așadar, pentru respectarea exigențelor privind calitatea actelor normative și integrarea unei asemenea reglementări fundamentale în ansamblul legislației, un cod ar trebui să se raporteze la principii generale de funcționare ale domeniului respectiv și să permită identificarea acelei substanțe comune care să contribuie la extragerea aceluiași tip de raporturi juridice.

Prin urmare, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă în materie de codificare, legea dedusă controlului de constituționalitate ar fi trebuit să se raporteze la principii generale de funcționare a administrației publice centrale și locale, la organizarea și atribuțiile autorităților publice la nivel central și local, care pun în executare legea și execută în concret legea. Or, din această perspectivă, este dificil de identificat criteriul obiectiv avut în vedere de legiuitor în virtutea căruia reglementările ce vizează exercitarea dreptului de proprietate publică și privată a statului sau a unităților administrativ teritoriale, statutul funcționarilor publici ori incompatibilitățile și conflictele de interese pentru demnitari, funcționari și personalul contractual să fie încorporate în conținutul său normativ. De asemenea, toate reglementările care vizează procedurile anterioare, concomitente și ulterioare adoptării/emiterii actelor administrative normative sau individuale (e.g., cvorum, majoritate, semnătură, avizare, aprobare, comunicare, publicare etc.), precum și reglementările care vizează efectele juridice ale actelor administrative sunt aspecte care țin de alt tip de raporturi juridice, cu accentuată componentă procedurală. Prezența acestor norme cu conținut eterogen în cuprinsul legii criticate contravine normelor de tehnică legislativă și, implicit, art. 1 alin. (5) din Constituție, aspect de natură să genereze un efect contrar celui urmărit de inițiatori și anume: o confuzie sporită în rândul celor care trebuie să aplice aceste dispoziții, norme neclare, necorelate și neintegrate în ansamblul reglementărilor din domeniu, toate acestea fiind susceptibile de a ridica reale probleme în practică.



Legea supusă controlului de constituționalitate este formată din 10 părți care însumează un număr de 651 de articole și 7 Anexe. Cele 10 părți se referă la: Partea I – Dispoziții generale, Partea a II-a – Administrația publică centrală, Partea a III-a - Administrația publică locală, Partea a IV-a – Prefectul, Instituția Prefectului și serviciile publice deconcentrate, Partea a V-a – Exercițarea dreptului de proprietate publică și privată a statului sau a unităților administrativ teritoriale, Partea a VI-a – Statutul funcționarilor publici, prevederi aplicabile personalului contractual din administrația publică și evidența personalului plătit din fonduri publice, Partea a VII-a – Răspunderea administrativă, Partea a VIII-a – Serviciile publice, Partea a IX-a – Dispoziții tranzitorii și finale, Partea a X-a – Modificări aduse altor acte normative.

Respectarea standardelor de claritate și predictibilitate a legii reprezintă o cerință de rang constituțional. Astfel, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că legiuitorul are obligația de a edicta norme care să respecte trăsăturile referitoare la claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate (Decizia nr. 903/2010, Decizia nr. 743/2011, Decizia nr. 1/2014 și Decizia nr. 562/2017). Totodată, instanța de control constituțional a constatat că, deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare (Decizia nr. 26/2012 și Decizia nr. 445/2014). În mod concret, prin Decizia nr. 1/2014, Curtea Constituțională a sancționat paralelismul legislativ, constatând încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție (paragrafele 111 și 113).

O administrație publică modernă, într-un stat de drept, democratic și social trebuie să fie, înainte de toate, o administrație publică transparentă, transparență de neconceput în absența unor reglementări clare, unitare și accesibile. Din analiza legii supuse controlului de constituționalitate, constatăm că aceasta cuprinde norme neclare, paralelisme legislative și dispoziții necorelate atât între ele, cât și cu alte acte normative.

Astfel, legea modifică și completează ori abrogă dispoziții existente în prezent în cadrul unui număr de 22 de legi distincte. Potrivit art. 604 alin. (2), legea criticată abrogă total sau parțial numeroase acte normative fundamentale pentru administrația centrală și locală, precum și pentru regimul juridic al proprietății publice și private a statului și a unităților administrativ teritoriale (de ex., Legea nr. 90/2001, Legea nr. 215/2002, Legea nr. 340/2004, Legea nr. 393/2004, Legea nr. 188/1999, Legea nr. 7/2004, Legea nr. 213/1998, unele dispoziții ale Legii nr. 161/2003 etc.).

Necorelările privind definiția actului administrativ în două acte normative - Legea privind Codul administrativ al României și Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, aspectele care privesc cadrul de integritate parțial preluate în această lege și care rămân în continuare disipate în diferite reglementări, aspectele privind inițiativa cetățenească la nivel local - fără asigurarea unui cadru unitar prin raportare la dispozițiile altor reglementări privind inițiativa cetățenească (e.g. Legea nr. 189/1999), preluarea doar a unor dispoziții din Legea nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului și abrogarea parțială a acesteia, dezvoltarea unui întreg titlu privind personalul contractual din administrația publică (Titlul III din Partea a VI-a), aceste dispoziții completându-se cu cele din Legea nr. 53/2003 privind Codul Muncii etc. - reprezintă tot atâtea argumente ce evidențiază că legea criticată încalcă normele de tehnică legislativă referitoare la obligativitatea integrării organice a reglementării în sistemul legislației și contravine, astfel, prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție.

La acestea se adaugă lipsa de corelare a părții dedicate funcției publice cu alte reglementări din domeniu, cum ar fi Legea nr. 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnalează încălcări ale legii.

De asemenea, partea a VIII-a a legii criticate definește conceptul de serviciu public, în legislația națională utilizându-se atât o abordare funcțională, cât și o abordare organică a acestui concept. Cu toate acestea, nu sunt reglementate prevederi generale/unitare în domeniul serviciilor publice referitoare la înființarea și desființarea serviciilor publice, criterii de clasificare și categorii de servicii relevante, modalități de gestiune, iar legislația din domeniu rămâne una nesistematizată (un exemplu elocvent în acest sens fiind Legea serviciilor comunitare de utilități publice nr. 51/2006), contrar obiectivului declarat de inițiatori.

În privința legislației ce se referă la cadrul de integritate, Curtea a precizat că „din evaluarea cadrului legislativ existent cu privire la incompatibilități și conflict de interese ale unor categorii de funcții și demnități publice, (...) materia supusă controlului de constituționalitate se regăsește în mai multe acte normative dispartate sau există chiar paralelisme legislative” (Decizia nr. 104/2018).

În decizia precitată, Curtea a arătat că „Pentru a fi îndeplinită cerința de accesibilitate a legii, nu este suficient ca o lege să fie adusă la cunoștință publică, ci este necesar ca între actele normative care reglementează un anumit domeniu să existe atât o conexiune logică pentru a da posibilitatea destinatarilor acestora să determine conținutul domeniului reglementat, cât și o corespondență sub aspectul forței lor juridice. Nu este așadar admisă o reglementare dispartată a domeniului sau care să rezulte din coroborarea unor acte normative cu forță juridică diferită. În acest sens, normele de tehnică legislativă referitoare la integrarea proiectului în ansamblul legislației statuează că actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care actul normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune [art. 13 lit. a) din Legea nr. 24/2000]. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere [art. 16 alin. (1) teza a doua din Legea nr. 24/2000], care operează întotdeauna între acte normative cu aceeași forță juridică”. Or, prin preluarea și modificarea unor dispoziții ce vizează cadrul de integritate pentru demnitari, aleși locali și funcționari publici în legea criticată, legiuitorul a fragmentat și mai mult cadrul normativ în materie întrucât, în domeniul integrității funcțiilor sau demnităților publice avem un act normativ suplimentar și, totodată părți din actul normativ în cauză subzistă.

În cadrul controlului de constituționalitate, principiul legalității a fost analizat inclusiv prin încorporarea normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Temeiul constituțional al valorificării normelor de tehnică legislativă în controlul de constituționalitate a fost identificat așadar în dispozițiile art. 1 alin. (3) „România este stat de drept [...]”, precum și ale art. 1 alin. (5), „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”.

Astfel, în Decizia nr. 104/2018, Curtea a statuat că dispozițiile respectivei legi supuse controlului de neconstituționalitate „în ansamblul său, nu îndeplinesc cerința de calitate a legii prevăzută la art. 1 alin. (5) din Constituție și, implicit, conduc la încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (3) din Legea fundamentală, fiind evident că există o anumită necorelare normativă în privința tratamentului juridic aplicat incompatibilităților și nu numai”.

Aceste considerente sunt aplicabile și în situația de față, cerința prevăzută de art. 13 din Legea nr. 24/2000 ca actul normativ să se integreze organic în sistemul legislației - pe de o parte prin corelare cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune și, pe de altă parte, prin nedepășirea limitelor actului superior (în cazul de față, chiar Legea fundamentală)- nefiind îndeplinită.

Legea supusă controlului de constituționalitate cuprinde un număr important de dispoziții contrare normelor Legii fundamentale și jurisprudenței Curții Constituționale, expuse în secțiunile următoare, o bună parte dintre acestea fiind critici ce se referă la claritatea reglementărilor și, implicit, la cerințele de calitate a legii. Așa cum a precizat Curtea Constituțională în Decizia nr. 1/2014, „Respectarea legilor este obligatorie, însă nu se poate pretinde unui subiect de drept să respecte o lege care nu este clară, precisă și previzibilă, întrucât acesta nu își poate adapta conduita în funcție de ipoteza normativă a legii. De aceea, legiuitorul trebuie să manifeste o deosebită atenție atunci când adoptă un act normativ.” În decizia precitată, Curtea a arătat că un „caracter eterogen al reglementării, precum și lipsa unei individualizări a măsurilor de modificare a legislației pe care aceasta le determină pun sub semnul întrebării eficiența măsurilor pe care le prevede și stabilitatea legislației în toate domeniile pe care legea criticată le antamează”.

Prin prisma acestor considerente, Legea privind Codul administrativ al României este de natură a aduce atingere exigențelor de calitate a legii prevăzute de art. 1 alin. (5), fiind contrară normelor de tehnică legislativă. Astfel, dispozițiile din legea criticată, chiar dacă sunt organizate sub forma unui cod, nu au o structură omogenă, subsumată unor principii comune, îndepărtându-se de la cerințele art. 18 din Legea nr. 24/2000, cu consecința neconstituționalității legii în ansamblu.

II.2. Motive de neconstituționalitate privind unele dispoziții ale Legii privind Codul administrativ al României

A. Partea I – Dispoziții generale

1. Art. 3 din legea criticată încalcă art. 122 din Constituție

Potrivit acestui articol: „Autoritățile administrației publice locale sunt: consiliile locale, primarii, consiliile județene și președinții consiliilor județene.”

Art. 122 alin. (1) din Constituție prevede: „Consiliul județean este autoritatea administrației publice pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orășenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean”. Din coroborarea acestor dispoziții cu cele ale art. 121 alin. (1) din Constituție rezultă că legiuitorul constituant prevede în mod expres drept autorități ale administrației publice locale primarii, consiliile locale și consiliile județene. Între acestea, președintele consiliului județean nu este enumerat.

În prezent, funcția de președinte al consiliului județean nu este consacrată în Constituție, ci numai prin Legea administrației publice locale nr. 215/2001, act normativ abrogat, ale cărui dispoziții sunt preluate în prezenta lege criticată. În plus, potrivit legii președintele consiliului județean este ales în mod indirect, de către consilierii ce compun consiliul județean. Așadar, din interpretarea dispozițiilor constituționale, dar și prin prisma atribuțiilor stabilite de lege rezultă că președintele consiliului județean reprezintă o autoritate administrativ-executivă, distinctă de cea stabilită de legiuitorul constituant, care, pe lângă atribuțiile de conducere a lucrărilor consiliului județean, dispune și de atribuții proprii. Prin urmare, o atare calificare a președintelui consiliului județean drept autoritate a administrației publice locale este contrară Legii fundamentale.

În consecință, definiția dată autorităților administrației publice locale încalcă art. 122 alin. (1) din Constituție, pentru considerentele expuse anterior.

Totodată, norma este contrară și art. 123 alin. (5) din Legea fundamentală, ce nu menționează printre autoritățile administrației publice locale ale căror acte ilegale pot fi atacate de prefect și pe președintele consiliului județean.

2. Art. 5 lit. a), lit. ee), precum și lit. cc) prin raportare la lit. dd) din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție

Conform art. 5 lit. a) din legea criticată, actul administrativ este „actul unilateral, cu caracter individual sau normativ, emis sau adoptat de o autoritate sau instituție publică, în regim de putere publică, în baza sau în vederea executării legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice;”.

Textul nu corespunde definiției actului administrativ din Legea contenciosului administrativ nr. 544/2004, conform căreia „actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice; sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative supuse competenței instanțelor de contencios administrativ;”. Totodată, refuzul nejustificat de a soluționa o cerere și tăcerea administrației sunt acte administrative conform art. 2 alin. (2) din legea contenciosului administrativ.

Având în vedere că definiția dată de art. 2 lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 nu se modifică, neexistând o astfel de prevedere în cadrul Părții a X-a intitulată „Modificări aduse altor acte normative”, reglementarea din legea criticată creează atât un paralelism legislativ, cât și o contradicție de natură să genereze serioase dificultăți de aplicare, lipsind norma de claritate, precizie și previzibilitate, contrar exigențelor de calitate a legii prevăzute de art. 1 alin. (5) din Constituție.

Art. 5 lit. ee) definește faptul administrativ drept „acțiunea autorităților sau a instituțiilor administrației publice, împrejurarea sau evenimentul care produce efecte juridice în temeiul legii sau al actului administrativ și care se constată prin operațiuni administrative”, omițându-se inacțiunile sau refuzul de a acționa ca surse de astfel de efecte. Această definiție intră în contradicție cu dispozițiile art. 2 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, potrivit căreia „Se asimilează actelor administrative unilaterale și refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim ori, după caz, faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal”. Formularea deficitară a definiției faptului administrativ este de natură să aducă atingere exigențelor de calitate a legii din art. 1 alin. (5) din Constituție.

Art. 5 lit. cc) și dd) reglementează definițiile date domeniului public, respectiv domeniului privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale. Dat fiind faptul că art. 286 din legea criticată face distincția între domeniul public al statului și domeniul public al județului, comunei, orașului sau al municipiului, definiția lacunară dată de art. 5 lit. cc) din legea criticată este incompletă, de natură să creeze dificultăți în aplicare.

3. Art. 10 din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5) și art. 109 alin. (1) din Constituție

Potrivit acestui articol - intitulat „Punerea în aplicare a programului de guvernare” - autoritățile și instituțiile administrației publice centrale, precum și personalul din cadrul acestora, „au obligația de a pune în aplicare programul de guvernare aprobat de către Parlament”.

Plasată în cadrul principiilor generale aplicabile administrației publice, aceste dispoziții instituie o obligație generală în sarcina autorităților și instituțiilor administrației publice centrale, precum și în sarcina personalului acestora de a pune în aplicare programul de guvernare.

Sub aspectul conformității normei cu cerințele constituționale de claritate, constatăm că aceasta contravine art. 1 alin. (5) întrucât dispoziția este plasată în Partea I, intitulată Dispoziții generale –aplicabile întregii administrații publice - deși are în vedere numai autoritățile și instituțiile administrației publice centrale. Pe de altă parte, din structura Părții a II-a a legii rezultă că în sfera administrației publice centrale sunt incluse și autoritățile administrative autonome. Din această perspectivă, obligația instituită la art. 10 din lege intră în contradicție cu dispozițiile art. 69 din legea criticată, potrivit căruia autoritățile administrative autonome sunt autorități ale administrației publice centrale a căror activitate este supusă controlului Parlamentului, în condițiile prevăzute de legile lor de înființare, organizare și funcționare și care nu se află în raporturi de subordonare față de Guvern, de ministere sau față de organele de specialitate ale acestora.

Sintagma „punere în aplicare” este una neclară, întrucât nu se înțelege dacă această obligație se referă la emiterea de acte normative, realizarea de operațiuni administrative sau orice alte acțiuni sau inacțiuni ce ar putea rezulta dintr-o astfel de obligație.

În Decizia nr. 158/2014, Curtea Constituțională a arătat că „În ceea ce privește Programul de guvernare, acest document politic vizează exclusiv raportul constituțional dintre Parlament și Guvern, raport guvernat de dispozițiile art. 61 alin. (1) din Constituție, Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării, și de cele ale art. 102 alin. (1) din Constituție, Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice”. În această decizie, Curtea a arătat că „Guvernul răspunde politic în fața Parlamentului, în conformitate cu dispozițiile art. 109 din Constituție (..), iar cât timp încrederea acordată Guvernului nu a fost retrasă, nu există temei constituțional pentru ca același Program de guvernare, aprobat de Parlament la învestitură, să fie din nou supus aprobării Parlamentului. Mai mult, pe parcursul exercitării mandatului, dacă apreciază că Guvernul nu își poate realiza funcțiile constituționale sau programul politic în noua sa componență, Parlamentul, în îndeplinirea funcției sale de control, poate să retragă Guvernului încrederea acordată, prin promovarea și adoptarea unei moțiuni de cenzură, în condițiile art. 113 din Constituție”.

Așadar, programul de guvernare este un document politic, iar punerea în practică a acestuia privește un raport constituțional între Parlament și Guvern, putând să atragă răspunderea Guvernului. Așa cum a reținut Curtea în decizia precitată „întrucât punerea în aplicare a Programului de guvernare este condiționată de aprobarea de către Parlament, orice modificare a acestuia impune în sarcina Guvernului obligația de a supune dezbaterii forului legislativ noul conținut al Programului”.

Reglementarea în discuție transformă un document politic pe termen mediu – programul de guvernare – din instrument al Guvernului de orientare a politicii interne și externe în principiu general al funcționării administrației centrale. Un astfel de document nu poate fi

transformat într-o obligație generală pentru personalul autorităților administrației publice centrale, dimensiunea politică a acestuia fiind extinsă asupra administrației publice centrale, venind în contradicție chiar cu principiile ce guvernează activitatea sa, aspect contrar art. 1 alin. (5) din Constituție. Doar cu titlu de exemplu, menționăm situația polițistului, care ca funcționar public cu statut special, intră în categoria personalului avut în vedere de dispozițiile art. 10 din legea criticată și căruia i-ar reveni o asemenea obligație. Or, potrivit art. 3 și 4 din Legea nr. 360/2002 privind statutul polițistului, polițistul își desfășoară activitatea profesională în interesul și în sprijinul persoanei, comunității și instituțiilor statului, exclusiv pe baza și în executarea legii, cu respectarea principiilor imparțialității, nediscriminării, proporționalității și gradualității; polițistul este obligat să respecte drepturile și libertățile fundamentale ale omului, Constituția și legile țării, jurământul de credință față de România, prevederile regulamentelor de serviciu și să îndeplinească ordinele și dispozițiile legale ale șefilor ierarhici privind activitatea sa profesională; polițistul răspunde, în condițiile legii, pentru modul în care își execută atribuțiile de serviciu.

Mai mult, reglementarea unei astfel de obligații, poate duce la situații dificil de aplicat în practică, venind în contradicție chiar cu principiile care guvernează conduita profesională a funcționarilor și personalului contractual din administrația publică, reglementate chiar de art. 375 din legea criticată. Astfel, obligația „punerii în aplicare” a acestui document politic poate veni în contradicție chiar cu principiul prevăzut de art. 375 lit. a) - principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcții au îndatorirea de a respecta Constituția și legile țării - sau cu principiul prevăzut de lit. b) - care se referă la prioritatea interesului public, în exercitarea funcției publice - și chiar cu principiul prevăzut de lit. e), conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcții sunt obligate să aibă o atitudine obiectivă, neutră față de orice interes altul decât interesul public, în exercitarea funcției deținute.

O astfel de reglementare contravine chiar principiilor ce reglementează funcția publică, aspect de natură să încalce art. 1 alin. (5) din Constituție care consacră principiul legalității. Se poate ajunge astfel la situația absurdă în care un funcționar public poate fi pus sub urmărire penală pentru abuz în serviciu pentru un atare aspect, neîndeplinind o obligație cu încălcarea legii (care ar reglementa obligația de punere în practică a programului de guvernare).

Mai mult, fără a limita sfera persoanelor vizate de această obligație se ajunge în situația absurdă în care persoane care nu au absolut nicio atribuție în punerea în practică a programului de guvernare (de exemplu, persoane din structuri de suport, personal tehnic, administrativ), să încalce o astfel de obligație fără a avea atribuții care să permită realizarea ei.

Ad absurdum, o astfel de dispoziție, prin conținutul ei echivoc și lacunar intră în contradicție și cu art. 114 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia „Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședință comună, asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege”. Așa cum a arătat Curtea Constituțională în decizia precitată, „Decizia Guvernului de a-și angaja răspunderea constituie un act de voință exclusiv, unilateral și irevocabil realizat în vederea adoptării noului program, iar Parlamentul, în condițiile procedurale stabilite prin Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, aprobat prin Hotărârea Parlamentului României nr. 4/1992, poate vota, în urma depunerii de către cel puțin o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor, o moțiune de cenzură care are drept efect demiterea Guvernului”.

În plus, dispoziția criticată extinde sfera răspunderii politice a Guvernului în fața Parlamentului, care privește un raport constituțional strict între cele două entități, la o răspundere a tuturor persoanelor care fac parte din cadrul autorităților și instituțiilor din administrația publică centrală, aspect ce depășește sensul avut în vedere de legiuitorul

constituant, potrivit art. 109 alin. (1) care arată că „Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate”.

4. Art. 15 din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5) și art. 102 alin. (1) din Constituție

Potrivit definițiilor date funcțiilor Guvernului de art. 15 din legea criticată, toate acestea sunt raportate la realizarea programului de guvernare, aspect de natură să limiteze rolul Guvernului, contrar art. 102 alin. (1) din Constituție.

Din analiza dispozițiilor criticate, rezultă că, spre exemplu, în realizarea unor activități complementare programului de guvernare, Guvernul nu poate îndeplini niciuna dintre funcțiile amintite, acestea fiind circumscrise acestui document politic.

Dat fiind faptul că acest document politic pe termen mediu, aprobat de Parlament la momentul investiturii Guvernului nu poate fi unul exhaustiv și nici suficient de detaliat, reglementarea funcțiilor Guvernului în maniera realizată de legiuitor în cuprinsul art. 15 din legea criticată este de natură să excedă mecanismelor constituționale pe care Legea fundamentală le-a pus la dispoziția Parlamentului în realizarea funcției sale de control asupra Guvernului și, totodată, să ridice dificultăți în practică. Pentru aceste considerente, raportarea tuturor funcțiilor Guvernului la programul de Guvernare poate conduce chiar la anumite blocaje, cum ar fi imposibilitatea adoptării unor reglementări și exercitarea funcției de reglementare privind unele activități constante ale administrației publice, care nu depind de priorități strategice stabilite în programul de guvernare, cum ar fi furnizarea unor servicii publice.

În consecință, dispozițiile art. 15 din legea criticată aduc atingere și art. 1 alin. (5) din Constituție, prin neclaritatea acestora și prin lipsa acestora de precizie, făcând dificilă aplicarea lor în practică.

B. Partea a II-a – Administrația publică centrală

5. Art. 17 din legea criticată încalcă art. 1 alin. (3), art. 16 alin. (1) și (2), precum și art. 147 alin. (4) din Constituție

Conform art. 17 din lege, pot fi membri ai Guvernului persoanele care îndeplinesc, cumulativ, următoarele condiții: au cetățenia română și domiciliul în țară; se bucură de exercitiul drepturilor electorale; nu au suferit condamnări penale, cu excepția situației în care a intervenit reabilitarea.

Din analiza textului rezultă că a fost eliminată prevederea din Legea nr. 90/2001 conform căreia pot fi membri ai Guvernului persoanele care nu se găsesc în unul dintre cazurile de incompatibilitate prevăzute în cartea I titlul IV din Legea nr. 161/2003.

Prin Decizia Curții Constituționale nr. 418/2014, s-a reținut: „ (...)interdicția de a mai ocupa aceeași funcție eligibilă pe o perioadă de 3 ani de la încetarea mandatului reprezintă o sancțiune cu natură juridică distinctă, Curtea statuând că reglementarea supusă controlului de constituționalitate se integrează scopului legii - asigurarea integrității și transparenței în exercitarea funcțiilor și demnităților publice și prevenirea corupției instituționale.” Aceeași funcție se referă la toate funcțiile enumerate în art. 1 al Legii nr. 176/2010 și include funcția de membru al Guvernului.

Or, norma prevăzută la art. 17 din legea criticată elimină un standard de integritate în privința membrilor Guvernului, aspect ce echivalează cu încălcarea art. 1 alin. (3), precum și pe

cele ale art. 147 alin.(4) din Constituție referitor la statul de drept, așa cum a reținut și Curtea Constituțională în jurisprudența sa (Decizia nr. 32/2018).

Potrivit art. 25 alin. (2) din 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, „Persoana eliberată sau destituită din funcție potrivit prevederilor alin. (1) sau față de care s-a constatat existența conflictului de interese ori starea de incompatibilitate este decăzută din dreptul de a mai exercita o funcție sau o demnitate publică ce face obiectul prevederilor prezentei legi, cu excepția celor electorale, pe o perioadă de 3 ani de la data eliberării, destituirii din funcția ori demnitatea publică respectivă sau a încetării de drept a mandatului. Dacă persoana a ocupat o funcție eligibilă, nu mai poate ocupa aceeași funcție pe o perioadă de 3 ani de la încetarea mandatului. În cazul în care persoana nu mai ocupă o funcție sau o demnitate publică la data constatării stării de incompatibilitate ori a conflictului de interese, interdicția de 3 ani operează potrivit legii, de la data rămânerii definitive a raportului de evaluare, respectiv a rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești de confirmare a existenței unui conflict de interese sau a unei stări de incompatibilitate”.

În egală măsură, este instituit un regim privilegiat pentru membrii Guvernului în raport cu toate celelalte categorii de funcții și demnități publice, aspect contrar art. 16 alin. (1) și (2) din Constituție.

6. Art. 18 din legea criticată contravine art. 103 alin. (2) și (3) coroborat cu art. 1 alin. (5) din Constituție

Textul criticat prevede că: „Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniștri și secretarul general al Guvernului. Din Guvern pot face parte: viceprim-miniștri, miniștri de stat, miniștri delegați, miniștri cu însărcinări speciale pe lângă prim-ministru, numiți de Președintele României pe baza votului de încredere acordat de Parlament.”

Teza I a art. 18 include între membrii Guvernului pe Secretarul general al Guvernului, în timp ce teza a II-a a acestei norme prevede că din Guvern pot face parte: viceprim-miniștri, miniștri de stat, miniștri delegați, miniștri cu însărcinări speciale pe lângă prim-ministru, numiți de Președintele României pe baza votului de încredere acordat de Parlament. Din modul de redactare a acestei norme rezultă că cerința votului de încredere acordat de Parlament nu îl vizează și pe secretarul general al Guvernului, aspect ce contravine art. 103 alin. (2) și (3) din Constituție. Din interpretarea sistematică a dispozițiilor art. 102 alin. (3) coroborate cele ale art. 103 alin. (2) și (3) din Constituție rezultă că pot fi membri ai Guvernului și alți membri, însă numai dacă aceștia au obținut votul de încredere al Guvernului.

În consecință, prin includerea între membrii Guvernului a Secretarului general al acestuia fără o mențiune expresă în ceea ce privește necesitatea votului de încredere acordat de Parlament art. 18 teza I din legea criticată încalcă art. 103 alin.(2) și (3) coroborate cu cele ale art. 1 alin. (5) din Constituție.

Aceste argumente se aplică mutatis mutandis și în ceea ce privește dispozițiile art. 619 alin. (8) din legea criticată.

7. Art. 21 din legea criticată încalcă art. 16 alin. (1) din Constituție

Potrivit acestui text, „aparatură proprie de lucru al viceprim-ministrului este structură fără personalitate juridică, finanțată prin bugetul Secretariatului General al Guvernului, condusă de



un viceprim-ministru; în cadrul aparatului propriu de lucru al viceprim-ministrului își desfășoară activitatea unul sau mai mulți secretari de stat și consilieri de stat, numiți, respectiv eliberați din funcție prin decizie a prim-ministrului, la propunerea viceprim-ministrului”.

Spre deosebire de categoria de personal similară din cadrul aparatului propriu de lucru al prim-ministrului - art. 20 alin. (2) lit. b) din legea criticată - observăm că secretarilor și consilierilor de stat din cadrul aparatului propriu de lucru al viceprim-ministrului nu li se aplică prevederile Părții a VI-a, Titlul III, Capitolul II – Personalul contractual încadrat la cabinetul demnitarilor și aleșilor locali și la cancelaria prefectului, așa cum prevede alin. (4) al aceluiași articol.

Astfel, spre deosebire de secretarii de stat și consilierii de stat încadrați în aparatul propriu de lucru al prim-ministrului care nu au dreptul la un cabinet propriu, cei încadrați în aparatul de lucru al viceprim-ministrului au dreptul la organizarea unui asemenea cabinet. O atare prevedere, dincolo de faptul că este contradictorie, creează un privilegiu contrar art. 16 alin. (1) din Constituție pentru secretarii de stat sau consilierii de stat din cadrul aparatului propriu de lucru al viceprim-ministrului, în comparație cu cei din cadrul aparatului propriu al prim-ministrului, în lipsa unui criteriu justificat obiectiv și rațional, persoanele fiind în aceeași situație juridică și anume: secretari de stat sau consilieri de stat în aparatul de lucru al Guvernului.

8. Art. 22 alin. (7) din legea supusă controlului de constituționalitate încalcă prevederile art. 1 alin. (5) și art. 74 alin. (1) din Legea fundamentală

Conform art. 22 alin. (7) din legea criticată, „Secretariatul General al Guvernului are dreptul de a iniția proiecte de acte normative pe domeniile aflate sub incidența atribuțiilor sale și ale autorităților și instituțiilor publice aflate în subordinea sa ori a Guvernului.”

Menționăm că, potrivit art. 25 lit. a) din lege, „în realizarea funcțiilor sale Guvernul îndeplinește următoarele atribuții principale: a) inițiază, la propunerea ministerelor de resort, proiecte de lege și le transmite către Camera competentă, ca primă Cameră sesizată, și spre informare către Camera decizională;”

Din interpretarea logico-sistematică a textelor și având în vedere neclaritatea textului normativ ar rezulta că Secretariatul General al Guvernului are un drept propriu de inițiativă legislativă, distinct de atribuția de a elabora pentru Guvern proiecte de acte normative, similar cu cea a altor structuri administrative (spre exemplu, ministerele). Ar rezulta că Secretariatul General al Guvernului are un drept de inițiativă distinct de cel al Guvernului pentru acte normative, inclusiv proiecte de lege, aspect care contravine art. 74 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia „Inițiativa legislativă aparține, după caz, Guvernului, deputaților, senatorilor sau unui număr de cel puțin 100.000 de cetățeni cu drept de vot.”

Mai mult decât atât, textul este neclar și impredictibil, întrucât prevede că Secretariatul General al Guvernului are dreptul de a iniția acte normative pe domeniile aflate sub incidența autorităților și instituțiilor publice aflate în subordinea Guvernului. Însă, aceste autorități și instituții pot elabora ele însele proiecte de acte normative pentru Guvern și, din această perspectivă, Secretariatului General al Guvernului nu i se poate recunoaște un drept exclusiv de a promova aceste acte, pentru că această situație ar echivala cu exercitarea competențelor respectivelor autorități de către o terță structură administrativă, fără competențe legale în domeniile respective.

Nu în ultimul rând, textul creează impredictibilitate, întrucât permite apariția unor situații absurde, de exemplu, Secretariatul General al Guvernului inițiază un proiect de act normativ într-

un anume domeniu de activitate cu un anume conținut, iar structura care s-ar ocupa de respectivul domeniu de activitate inițiază un proiect de act normativ cu un conținut diferit.

9. Art. 22 alin. (10) și art. 275 alin. (9) din legea criticată încalcă prevederile art. 116 alin. (2) și art. 117 alin. (2) din Constituție

Conform art. 22 alin. (10) din lege, „Secretariatului General al Guvernului îi pot fi date în coordonare sau trecute în subordine organe de specialitate ale administrației publice centrale, cu excepția ministerelor.” Textul contravine dispozițiilor art. 116 alin. (2) din Constituție, conform cărora alte organe de specialitate se pot organiza în subordinea Guvernului ori ministerelor sau ca autorități administrative autonome.

Potrivit dispozițiilor constituționale înscrise în art. 116 – 117, un organ central de specialitate se poate înființa numai în subordinea Guvernului, a unui minister sau ca autoritate centrală autonomă.

10. Art. 26 din legea criticată încalcă art. 1 alin. (4) și (5), precum și art. 126 alin. (6) din Constituție

Art. 26 din legea criticată - intitulat „Controlul ierarhic” – prevede: „(1) În realizarea rolului său de conducere generală a administrației publice, Guvernul exercită controlul ierarhic asupra ministerelor, asupra organelor de specialitate din subordinea sa, precum și asupra prefecților. (2) În exercitarea controlului ierarhic Guvernul are dreptul să anuleze actele administrative nelegale, netemeinice sau inoportune emise de autoritățile prevăzute la alin.(1)”.

În primul rând, introducerea unui nou caz de anulare a actelor administrative pentru motive de „netemeinicie” este neclară, nefiind precizate criteriile după care se apreciază această netemeinicie și în raport cu ce anume poate fi anulat un astfel de act. De asemenea, nu este clar în ce măsură netemeinicia unor acte adoptate de organele administrației publice centrale se suprapune peste inoportunitatea acestora.

În al doilea rând, textul reglementează un aspect ce ține de competența exclusivă a instanțelor judecătorești. Anularea reprezintă o formă specifică de încetare a efectelor juridice ale actelor administrative, fiind o operație juridică prin care se dispune desființarea respectivului act, încetarea definitivă a producerii de efecte juridice de către acesta. Folosirea sintagmei de anulare, când, în realitate ar putea fi vorba cel mult de un caz particular al revocării, produce confuzie și lipsește norma de claritate, contrar exigențelor art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală.

Revocarea reprezintă operațiunea juridică prin care organul emitent al unui act administrativ sau organul ierarhic superior desființează acel act, mai înainte ca acesta să intre în circuitul civil și să producă efecte juridice. Astfel, revocarea reprezintă o aplicație, în domeniul dreptului administrativ, a unei puteri de retragere a propriilor acte de către administrație, constând în eliminarea unui act deja emis, cu consecința imposibilității pentru acesta de a mai produce efecte juridice ulterior.

Neclaritatea din prezentul articol este argumentată și de necorelarea dispozițiilor criticate cu cele ale art. 6 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, legea contenciosului administrativ care precizează următoarele: „Autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal poate să solicite instanței anularea acestuia, în situația în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice. În cazul admiterii acțiunii, instanța se pronunță, dacă a fost sesizată prin cererea de chemare în judecată, și asupra validității actelor

juridice încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum și asupra efectelor juridice produse de acestea. Acțiunea poate fi introdusă în termen de un an de la data emiterii actului.”. Principiul revocabilității actelor administrative este un efect firesc al trăsăturilor administrației publice, însă reglementarea acestuia trebuie să fie realizată cu respectarea exigențelor de calitate a legii.

În egală măsură, folosirea acestei formulări poate fi interpretată și în sensul unei încălcări a competenței instanțelor de judecată de a dispune anularea unui act administrativ, contrar art. 1 alin. (4) din Constituție ce consacră principiul separației puterilor în stat coroborat cu art. 126 alin. (6) din Constituție. Apreciem că într-un sistem democratic, caracterizat prin legalitate, controlul de legalitate al unui act administrativ trebuie lăsat în competența exclusivă a autorității judecătorești, revocarea fiind operațiunea care revine exclusiv autorității administrative emitente sau autorității ierarhice superioare.

Aceste considerente sunt valabile și în privința art. 275 alin. (9) din legea criticată, potrivit căreia „Ministrul care coordonează instituția prefectului poate propune Guvernului anularea ordinelor emise de prefect care au caracter normativ sau a celor prevăzute la alin. (3) și (7), dacă le consideră nelegale sau netemeinice”.

11. Art. 29 alin. (3) din legea supusă controlului de constituționalitate contravine prevederilor art. 1 alin. (5) raportat la art. 107 alin. (1) din Constituție

Conform art. 29 alin. (3) din lege, „deciziile Prim-ministrului se contrasemnează de Secretarul General al Guvernului.”

Nu este clară motivația și justificarea legiuitorului cu privire la necesitatea contrasemnării deciziilor primului ministru de către Secretarul General al Guvernului, în condițiile în care deciziile primului ministru sunt emise în realizarea atribuțiilor proprii pe care acesta le are, fiind acte administrative normative sau individuale, care se publică în Monitorul Oficial.

Poziția juridică deosebită a prim-ministrului este subliniată în dispozițiile Legii fundamentale (art. 107), determinată de modul de desemnare, de înlocuire și de atribuțiile pe care acesta le are, fiind o autoritate executivă de sine stătătoare, cu prerogative proprii, în măsură să influențeze nu numai politica de stat, ci și deliberările în cadrul Guvernului.

Totodată, textul este imprecis, întrucât nu precizează care este sancțiunea lipsei contrasemnăturii, precum și semnificația juridică a acesteia, aspecte care încalcă art. 1 alin. (5) raportat la art. 107 alin. (1) din Constituție, iar potrivit celui din urmă text constituțional precizat, acesta stabilește că „Primul-ministru conduce Guvernul și coordonează activitatea membrilor acestuia, respectând atribuțiile ce le revin”. În consecință, obligativitatea contrasemnării deciziilor prim-ministrului limitează rolul constituțional al acestuia.

În plus, dispozițiile art. 29 alin. (3) din legea criticată adaugă la prevederile art. 108 alin. (4) din Constituție, potrivit cărora obligativitatea consemnării de către miniștri care au obligația punerii lor în executare este prevăzută numai pentru hotărârile și ordonanțele adoptate de către Guvern.

12. Art. 39 alin. (1) și (2) din legea criticată încalcă art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție

Potrivit textului criticat - având ca denumire marginală „Conflictul de interese” - „(1) Persoana care exercită funcția de membru al Guvernului este în conflict de interese în situația în care, în exercitarea funcției publice de autoritate, este chemată să ia o decizie sau să participe la

luarea unei decizii, să emită un act administrativ sau să încheie un act juridic cu privire la care are un interes personal de natură patrimonială. (2) Membrul Guvernului care se află în conflict de interese în condițiile alin. (1) este obligat să se abțină de la luarea deciziei sau de la participarea la luarea deciziei, de la emiterea actului administrativ sau încheierea actului juridic respectiv care ar putea produce un folos material pentru sine sau pentru soț, soție ori rude până la gradul al II-lea.”

Modificarea textului restrânge domeniul de aplicare a răspunderii unui membru al Guvernului pentru un eventual conflict de interese, permițând practic celelalte fapte realizate dintr-un interes personal de natură nepatrimonială ori cu scopul de a obține un folos material pentru alte rude apropiate sau pentru alte persoane. Concret, membrul Guvernului este apărut de răspundere dacă asigură folosul material pentru alte rude apropiate (nepoți, veri etc), concubini, prieteni sau persoane cu care a stabilit diverse înțelegeri sau parteneriate.

De asemenea, introducerea unei consecințe calificate, aceea „de a produce un folos material” nu are nici o justificare rațională și nu este în concordanță cu valoarea socială protejată prin norma în discuție, existând posibilitatea ca membrul Guvernului să urmărească obținerea unui folos nepatrimonial, ipoteză exclusă de către legiuitor prin modificarea adoptată.

În acest context, Curtea Constituțională a subliniat în mod constant în jurisprudența sa că, prin soluțiile adoptate, legiuitorul are obligația de a adopta măsuri adecvate, necesare și care să păstreze un just echilibru între interesul colectiv și cel individual, subiectiv (Decizia nr. 683/2014 și Decizia nr. 54/2015). În consecință, restrângerea definiției conflictului de interese pentru membrii Guvernului aduce atingere art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, care consacră principiul statului de drept și principiul legalității.

13. Art. 40 alin. (1) lit. g) din legea criticată încalcă prevederile art. 147 alin. (4) din Constituție

În cuprinsul art. 40 alin. (1) lit. g) din lege se precizează că funcția de membru al Guvernului este incompatibilă cu calitatea de persoană fizică autorizată sau de persoană care exploatează o întreprindere individuală sau o întreprindere familială.

Astfel, este înlocuită sintagma „calitatea de comerciant persoană fizică” din art. 84 alin. 1 lit. g) din Legea nr. 161/2003 cu sintagma „calitatea de persoană fizică autorizată sau de persoană care exploatează o întreprindere individuală sau o întreprindere familială”.

Cu referire la acest caz de incompatibilitate, trebuie menționate considerentele din Decizia Curții Constituționale nr. 336/2017, potrivit cărora Curtea a reținut că „nu se poate afirma *de plano* că membrul unei întreprinderi familiale nu are calitatea de comerciant persoană fizică. Desigur, calificarea *de facto* a unei persoane fizice ce desfășoară o activitate economică autorizată ca fiind comerciant trebuie apreciată de la caz la caz, de către instituțiile/autoritățile competente, în funcție de coordonatele cuprinse în legislația de drept comun”.

De asemenea, trebuie avute în vedere și considerentele din Decizia Curții Constituționale nr. 104/2018: „Cu privire la sintagma „comerciant persoană fizică”, aceasta a format obiectul controlului de constituționalitate, Curtea Constituțională pronunțându-se, spre exemplu, asupra dispozițiilor art. 82 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 161/2003 și ale art. 16 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 96/2006, a căror neconstituționalitate a fost susținută de autorii excepției prin aceea că, în absența unei definiții legale a noțiunii de „comerciant persoană fizică”, textele de lege criticate pot genera interpretări și aplicări eronate, motiv pentru care se impune nuanțarea acestora, în sensul clarificării înțelesului lor. Astfel, răspunzând unei asemenea critici, prin Decizia nr. 869

din 10 decembrie 2015 (...) Curtea a reținut că aspectele invocate au vizat, în realitate, interpretarea și aplicarea legii, operațiuni care constituie atributul instanței judecătorești investite cu soluționarea cauzei. Calificarea unei persoane fizice ce desfășoară o activitate economică autorizată ca fiind "comerciant" presupune o analiză de la caz la caz, în funcție de particularitățile fiecărei spețe, de către instituțiile/autoritățile publice competente, în raport cu coordonatele cuprinse în legislația în materie (...) Pe cale de consecință, a determina în concret dacă o persoană fizică care desfășoară o anumită activitate cu caracter lucrativ se încadrează sau nu în categoria "comercianților", în vederea stabilirii existenței stării de incompatibilitate dintre această calitate și cea de deputat sau de senator, constituie aspecte referitoare la interpretarea și aplicarea legii de către autoritățile publice cu atribuții în acest domeniu, respectiv A.N.I. și instanța judecătorească investită cu soluționarea contestației împotriva raportului de evaluare întocmit de A.N.I."

14. Art. 42 din legea criticată încalcă art. 1 alin. (3) din Constituție

Conform art. 42 din lege, funcția de membru al Guvernului încetează în următoarele cazuri: a) revocare; b) demisie; c) pierderea drepturilor electorale ca urmare unei hotărâri judecătorești definitive; d) starea de incompatibilitate constatată ca urmare a unui raport de evaluare definitiv sau unei hotărâri judecătorești definitive, în condițiile legii privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice; e) deces; f) condamnare penală printr-o hotărâre judecătorească definitivă; g) imposibilitate de a-și exercita atribuțiile pentru o perioadă de mai mult de 45 de zile.

Prin raportare la prevederile în vigoare, este eliminat cazul reglementat de art. 8 alin. (2) din Legea nr. 90/2001 conform căruia, în cazul în care averea unui membru al Guvernului a fost declarată, în tot sau în parte, ca fiind dobândită în mod ilicit, printr-o hotărâre judecătorească irevocabilă, el este demis de Președintele României, la propunerea prim-ministrului.

O astfel de omisiune în reglementare echivalează cu eliminarea unui standard de integritate pentru membrii Guvernului, făcând posibil ca un membru al Guvernului a cărui avere a fost declarată, în tot sau în parte, ca fiind dobândită în mod ilicit, printr-o hotărâre judecătorească irevocabilă, să își poată continua activitatea. Așa cum a reținut Curtea Constituțională în jurisprudența sa, legiuitorul are posibilitatea de a crește sau de a diminua un standard de integritate, dar eliminarea unei astfel de prevederi echivalează cu o eliminare a unui standard de integritate pentru cei chemați să îndeplinească o astfel de demnitate publică, aspect ce echivalează cu încălcarea art. 1 alin. (3) privind exigențele statului de drept.

15. Art. 50 alin. (2) din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5) raportat la art. 108 alin. (1), (2) și (4) din Constituție

Conform art. 50 alin. (2) din lege, „aprecierea necesității și oportunitatea emiterii actelor administrative ale Guvernului aparțin membrilor Guvernului”.

Textul este neclar, imprecis și generează impredictibilitate pentru că, în primul rând, necesitatea și oportunitatea emiterii unui act aparține organului colegial emitent, nu fiecăruia dintre membrii acestuia. Actele administrative ale Guvernului sunt hotărârile, fie individuale, fie normative. Or, în condițiile în care aceste acte administrative sunt adoptate de către organul colegial înseamnă că aparțin respectivului organ colegial, iar necesitatea și oportunitatea emiterii sunt apreciate în ședința Guvernului, în prezența majorităților membrilor, prin consens. De altfel, Constituția prevede necesitatea contrasemnăturii din partea miniștrilor care au

obligăția punerii în aplicare a actelor adoptate de Guvern, o obligație post-adoptare și care vizează exclusiv punerea în executare a unui act adoptat de o autoritate publică distinctă, Guvernul. În acest sens, textul încalcă art. 1 alin. (5) raportat la art. 108 alin. (1), (2) și (4) din Constituție.

Mai mult, textul este neclar, întrucât nu se poate stabili o distincție între noțiunea de „necesitate” a emiterii și cea de „oportunitate” a emiterii actului administrativ. În dreptul administrativ, noțiunea de „oportunitate” se află în strânsă legătură cu noțiunea de „putere discreționară” și reprezintă marja de libertate lăsată la libera apreciere a unei autorități, astfel ca, în vederea atingerii scopului indicat de legiuitor, să poată recurge la orice mijloc de acțiune în limitele competenței sale. Depășirea acestei marje de libertate se concretizează în exces de putere, concept definit în legea contenciosului administrativ ca fiind „exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor.”

Urmărind această linie de argumentare, oportunitatea devine un element al legalității actului administrativ al Guvernului, care poate fi verificată de către instanța de contencios constituțional și nu poate rămâne exclusiv la libera apreciere a membrilor Guvernului. Din această perspectivă, textul normativ de mai sus creează premisele încălcării art. 1 alin. (5) raportat la art. 52 și art. 126 alin. (6) din Constituție.

16. Art. 55 alin. (2) din legea criticată încalcă dispozițiile art. 107 alin. (1), art. 109 alin. (1) și art. 116 alin. (1) din Constituție

Conform art. 55 alin. (2) din lege, „ministrul răspunde de întreaga activitate a ministerului în fața Prim-ministrului, precum și, în calitate de membru al Guvernului, în fața Parlamentului.”

Potrivit dispozițiilor Legii fundamentale, nu există un raport de subordonare ierarhică între miniștri și prim-ministru, existând o subordonare între ministere și Guvern. De altfel, legiuitorul constituant a avut în vedere constituirea unui Guvern fără scară ierarhică interioară, premierul fiind un *primus inter pares*, în niciun caz organ ierarhic superior pentru miniștri. Conform Constituției, prim-ministrul conduce Guvernul și coordonează activitatea membrilor acestuia, respectând atribuțiile ce le revin. Guvernul în ansamblul său (membrii Guvernului, solidar) răspunde în fața Parlamentului, fără a exista în niciun caz o răspundere distinctă a ministrului față de prim-ministru. De altfel, acesta din urmă nu poate să revoce un ministru, ci poate doar să ceară Președintelui revocarea ministrului, ceea ce reprezintă un argument clar conform căruia Constituția nu a urmărit subordonarea directă a miniștrilor față de prim-ministru, ci doar a ministerelor față de Guvern. Instituind o răspundere pentru întreaga activitate a ministerului în fața prim-ministrului, legiuitorul încalcă dispozițiile art. 107 alin. (1), art. 109 alin. (1) și art. 116 alin. (1) din Constituție.

Deși titlul marginal al art. 109 din Constituție se referă la răspunderea „membrilor Guvernului”, în realitate, el reglementează, exclusiv – cel puțin în alin. (1) – răspunderea Guvernului, miniștrii luați în parte neputând fi sancționați direct de către Parlament, ci numai prin intermediul Guvernului, ca organ colegial.

Astfel, în lumina dispozițiilor Legii fundamentale, răspunderea politică a fiecărui membru al Guvernului este solidară cu a celorlalți. Pentru greșeala unuia, Guvernul poate fi demis în întregime, deoarece această greșală privește echipa guvernamentală, cabinetul în întregul său, nu exclusiv pe cel care a făcut-o. Guvernul nu poate acționa decât ca un tot. Altminteri, coeziunea și coerența, de care depind eficiența politicii sale, ar fi compromise.

În plus, dispozițiile criticate vin în contradicție cu prevederile cuprinse la art. 49 alin. (1) teza a II-a din legea supusă controlului de constituționalitate, potrivit căreia „Fiecare membru al Guvernului răspunde politic solidar cu ceilalți membri pentru activitatea Guvernului și pentru actele acestuia”.

17. Art. 62 alin. (6) din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5) și art. 85 alin. (2) și (3) din Constituție

Conform art. 62 alin. (6) din lege: „Prim-ministrul poate solicita Parlamentului ca unii dintre viceprim-miniștri să aibă și calitatea de coordonator al activității unor ministere. Ministerele care se află în coordonarea fiecărui viceprim-ministru se stabilesc de prim-ministru.”

Prevederea este imprecisă și neclară, putând genera impredictibilitate în aplicare. Astfel, din formulare nu rezultă temeiul constituțional al solicitării adresate de către prim-ministru Parlamentului, atâta timp cât singurele dispoziții constituționale cu privire la remaniere se regăsesc în art. 85 alin. (2) și (3).

Remanierea prevăzută la art. 85 alin. (2) nu necesită aprobare din partea Parlamentului, deci nu poate fi avută în vedere în acest caz. Rezultă că, această solicitare are loc fie odată cu votul de încredere acordat de Parlament la formarea Guvernului (vot care vizează lista de miniștri și programul de guvernare), fie ca urmare a unei remanieri guvernamentale în care se schimbă compoziția politică sau structura Guvernului (art. 85 alin. 3 din Constituție).

Analizând textul legii, rezultă că în acest caz nu pare că ne aflăm nici în situația formării unui nou guvern, nici în situația unei remanieri cu schimbarea structurii sau a compoziției politice a Guvernului, ci în situația în care, în cursul mandatului, prim-ministrul decide ca un viceprim-ministru să dobândească și calitatea de coordonator al activității unor ministere.

În concluzie, nu este clar de ce este necesară o astfel de solicitare adresată Parlamentului, dacă nu ne aflăm în situația formării unui nou Guvern sau a remanierii cu schimbarea compoziției politice sau a structurii Guvernului.

De asemenea, nu este clar care este actul juridic al Parlamentului prin care se aprobă sau se respinge solicitarea.

18. Art. 71 din legea criticată încalcă prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție

Conform art. 71 din lege, „Numirea și eliberarea din funcție a conducerii autorităților administrative autonome se face de către Parlament, în condițiile prevăzute de legea de înființare a acestora.”

Dispoziția criticată permite interpretarea că numirea conducerii unor astfel de autorități se face numai de către Parlament, în condițiile în care, în legislația actuală, membri ai conducerii în diverse autorități administrative autonome sunt numiți și de alte autorități. De exemplu, în cazul conducerii Consiliului Concurenței, art. 15 alin. (1) din Legea concurenței nr. 21/1996 prevede că: „(1) Plenul Consiliului Concurenței este un organ colegial și este format din 7 membri, după cum urmează: un președinte, 2 vicepreședinți și 4 consilieri de concurență. Numirea membrilor Plenului Consiliului Concurenței se realizează de către Președintele României, la propunerea Colegiului Consultativ al Consiliului Concurenței, cu avizul Guvernului și după audierea candidaților în comisiile de specialitate ale Parlamentului. Respingerea unei nominalizări se poate face doar cu condiția prezentării motivelor pe care aceasta se bazează.”

O asemenea soluție legislativă este de natură să afecteze autonomia autorităților administrative autonome. De asemenea, textul normativ este neclar, întrucât nu sunt definite elementele controlului parlamentar asupra activității acestor autorități administrative autonome. Controlul parlamentar nu poate fi reglementat de așa natură încât să afecteze independența activităților acestor structuri administrative specializate și autonome.

C. Partea a III-a – Administrația publică locală

19. Art. 73 alin. (4) din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție

Potrivit acestui text de lege: „După expirarea termenului prevăzut la alin. (3), dacă starea de incompatibilitate continuă să existe, persoana prevăzută la alin. (1) este considerată demisionată din această funcție. Demisia se aduce la cunoștința Camerei Deputaților și respectiv, Senatului”.

Dispoziția introdusă este una neclară, în cuprinsul aceluiași alineat făcându-se trimitere atât la încetarea de drept a mandatului persoanelor care asigură conducerea autorităților administrativ autonome și care au rang de ministru sau secretar de stat – „persoana ... se consideră demisionată” - cât și la o demisie concretă a acestora. Astfel, nu este clar cui îi revine obligația de a aduce la cunoștința Camerei Deputaților și respectiv, Senatului, demisia respectivă, motiv pentru care textul este unul lipsit de claritate, contrar exigențelor art. 1 alin. (5) din Constituție.

20. Art. 94 alin. (2) din legea criticată încalcă prevederile art. 13 și art. 120 alin. (2) din Constituție

La art. 94 alin. (2) din legea criticată - cu denumire marginală „Folosirea limbii minorităților naționale” - se prevede: „Autoritățile și instituțiile publice, precum și celelalte entități juridice prevăzute la alin. (1), prin hotărârea organelor lor deliberative sau după caz, organelor de conducere pot decide asigurarea folosirii limbii minorităților naționale în unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând minorităților naționale nu ating ponderea prevăzută la alin. (1).”

Potrivit art. 13 din Constituție, „În România, limba oficială este limba română.”. Totodată, în conformitate cu dispozițiile art. 120 alin. (2) din Constituție, „În unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere semnificativă se asigură folosirea limbii minorității naționale respective în scris și oral în relațiile cu autoritățile administrației publice locale și cu serviciile publice deconcentrate, în condițiile prevăzute de legea organică.”

Menționăm că la art. 94 alin. (1) din legea criticată se prevede: „În unitățile/subdiviziunile administrativ-teritoriale, în care cetățenii aparținând minorităților naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, autoritățile administrației publice locale, instituțiile publice aflate în subordinea acestora, organismele prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes local sau județean, precum și prefecturile, serviciile publice deconcentrate, au obligația să asigure în raporturile cu aceștia, folosirea limbii minorității naționale respective, în conformitate cu prevederile Constituției, ale prezentului Cod și ale tratatelor internaționale la care România este parte.”

Apreciem că norma criticată contravine prevederilor art. 13 și art. 120 alin. (2) din Constituție, întrucât nu mai are în vedere criteriul constituțional al „ponderii semnificative” a cetățenilor aparținând unei minorități naționale, criteriu esențial care angajează obligația



asigurării folosirii limbii minorității naționale în relațiile cu autoritățile administrației publice locale și cu serviciile publice deconcentrate.

Lăsând practic la libera apreciere (în absența oricăror criterii obiective – procent sau număr absolut) a autorităților și instituțiilor publice, precum și a altor entități juridice decizia cu privire la asigurarea folosirii limbii minorităților naționale în unitățile administrativ-teritoriale, se poate ajunge la situații în care o limbă a unei minorități naționale să fie utilizată în raporturile instituționale oficiale, deși minoritatea respectivă nu are în mod efectiv o pondere semnificativă la nivelul unității administrativ teritoriale, pondere consacrată prin raportare la un criteriu obiectiv.

Mai mult decât atât, Constituția nu a reglementat o posibilitate de a utiliza limba unei minorități naționale în relațiile cu autoritățile publice, ci o obligație, dar această obligație se naște în măsura în care există o „pondere semnificativă” de cetățeni care vorbesc limba respectivă.

Nu în ultimul rând, continuând argumentul de mai sus și pentru a-l eficientiza, în condițiile în care există mai multe minorități naționale care nu au o pondere de 20% la nivelul unității administrativ teritoriale și autoritatea publică ar decide folosirea doar a uneia dintre limbile minorităților naționale, s-ar ajunge la încălcarea art. 16 alin. (1) și (2) din Constituție, întrucât s-ar crea un privilegiu pentru cetățenii unei minorități naționale cu o pondere mai mică de 20% în raport cu cetățenii altor minorități din aceeași unitate administrativ teritorială, de asemenea, cu ponderi mai mici de 20%.

Totodată, legiuitorul nu ține cont nici de dispozițiile reglementării cadru în materie, care instituie regulile aplicabile în materia folosirii limbii în unitățile administrativ-teritoriale în care locuiesc cetățeni aparținând minorităților naționale, anume Legea nr. 282/2007 pentru ratificarea Cartei europene a limbilor regionale sau minoritare, adoptată la Strasbourg la 5 noiembrie 1992. Potrivit art. 7 din această lege, „Prin sintagma zonă în cadrul căreia o limbă regională sau minoritară este folosită, prevăzută la art. 1 paragraful b) din Cartă, se înțelege unitățile administrativ-teritoriale în care o limbă regională sau minoritară este folosită de cel puțin 20% din numărul locuitorilor acelei unități administrativ-teritoriale”.

Pentru aceste motive, textul contravine dispozițiilor art. 13 și art. 120 alin. (2) din Constituție.

21. Art. 114 alin. (5) din legea criticată încalcă prevederile art. 1 alin. (3) și (5) din Legea fundamentală

Potrivit art. 114 alin. (5) din legea criticată - cu denumire marginală „Validarea mandatelor de consilier local” - „(5) Încheierea judecătoriei privind validarea sau după caz invalidarea mandatelor consilierilor locali cuprinde numele consilierilor locali ale căror mandate au fost validate și se comunică de îndată prefectului și secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale. În prima zi lucrătoare ulterioară comunicării încheierii, secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale informează consilierii locali declarați aleși cu privire la validarea mandatelor lor, supleanții acestora cu privire la invalidarea mandatelor consilierilor locali declarați aleși și partidele politice sau organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale. Încheierea judecătoriei prin care sunt invalidate mandatele este comunicată și respectivilor consilieri locali declarați aleși.”

Norma criticată nu întrunește cerințele de calitate a legii sub aspectul preciziei, clarității, accesibilității și predictibilității deoarece sintagma „secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale informează consilierii locali declarați aleși cu privire la validarea

mandatelor lor” contravine următoarei sintagme, respectiv „supleanții acestora cu privire la invalidarea mandatelor consilierilor locali declarați aleși”. Astfel, în cuprinsul aceluiași alineat se face trimitere atât la mandatele validate, cât și la cele invalidate, nefiind clar obiectul informării supleanților.

În jurisprudența sa constantă, Curtea Constituțională a statuat că actele normative trebuie să fie suficient de precise și clare pentru a putea fi aplicate. Prin urmare, apreciem că norma criticată încalcă dispozițiile art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție.

22. Art. 120 alin. (1) și alin. (2) din legea supusă controlului de constituționalitate încalcă prevederile art. 1 alin. (3) și (5) și art. 2 alin. (1) din Legea fundamentală

Potrivit art. 120 din legea criticată - cu denumire marginală „Organizarea alegerilor parțiale” – prevede: „(1) În situația în care consiliul local nu a fost constituit în condițiile art. 118, sunt organizate alegeri parțiale de completare în condițiile legii privind alegerea autorităților administrației publice locale pentru locurile consilierilor locali declarate vacante potrivit art. 116 alin. (10). (2) Alegerile prevăzute la alin. (1) se organizează în termen de 90 de zile de la emiterea ordinului prefectului prevăzut la art. 118 alin. (4), în condițiile legii privind alegerea autorităților administrației publice locale. Stabilirea datei pentru organizarea alegerilor se face de către Guvern, la propunerea autorităților cu atribuții în organizarea alegerilor locale pe baza solicitării prefectului.”

Conform art. 116 alin. (10) din legea criticată, „(10) Locurile consilierilor locali declarați aleși ale căror mandate nu au fost validate sau care sunt considerați demisionați de drept și care nu pot fi completate cu supleanți se declară vacante prin ordin al prefectului în termen de 5 zile de la prima ședință ordinară a consiliului local.”

Norma criticată este impredictibilă, întrucât obligă la organizarea de „alegeri parțiale” chiar dacă se declară vacante toate locurile de consilieri locali. În această situație, se încalcă principiul prevăzut de art. 2 alin. (1) din Constituție, conform căruia, „Suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum.”

Prin Decizia nr. 418/2014, paragraful 35, Curtea Constituțională (făcând trimitere și la Deciziile nr. 189/2006, nr. 647/2006, nr. 903/2010, nr. 1/2012 și nr. 26/2012) a reținut că „orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat”. De asemenea, prin Decizia precitată, Curtea Constituțională a evocat și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (Hotărârile pronunțate în „Cauza Rotaru împotriva României” și în „Cauza Sissanis împotriva României”), conform căreia „legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale.”

Cu privire la corelația dintre cele două componente – principiul statului de drept și principiul legalității – Curtea Constituțională a statuat prin Decizia nr. 104/2018, paragraful 75, că aceasta este realizată „prin faptul că principiul legalității este unul de rang constituțional”, „astfel încât încălcarea legii are drept consecință imediată nesocotirea art. 1 alin. (5) din Constituție, care prevede că respectarea legilor este obligatorie. Încălcarea acestei obligații constituționale atrage implicit afectarea principiului statului de drept, consacrat prin art. 1 alin. (3) din Constituție.”

În concluzie, apreciem că textul criticat încalcă standardele privind calitatea legilor referitoare la claritate, precizie și predictibilitate, contravenind prevederilor art. 1 alin. (3) și (5) și art. 2 alin. (1) din Constituție.

23. Art. 136 încalcă din legea criticată art. 1 alin. (5) din Constituție

Art.136 din legea criticată descrie parcursul proiectelor de hotărâri ale consiliului local, acestea fiind transmise, după înregistrare, către compartimentele de resort din cadrul aparatului de specialitate al primarului în vederea analizării și întocmirii rapoartelor de specialitate și comisiilor de specialitate ale consiliului local, în vederea dezbaterii și întocmirii avizelor.

Ulterior primirii rapoartelor de la compartimentele de resort și a avizelor cu caracter consultativ de la comisiile de specialitate ale consiliului local, potrivit art. 136 alin. (8) din legea criticată, proiectele sunt înscrise pe ordinea de zi a ședinței de consiliu local.

Din modul de formulare a textului nu se deduce cu claritate în care etapă din acest parcurs al proiectelor de hotărâre de consiliu local, această autoritate își îndeplinește obligațiile de transparență decizională prevăzute de dispozițiile Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică. Potrivit art. 4 din acest act normativ, „autoritățile administrației publice obligate să respecte dispozițiile prezentei legi sunt: a) autoritățile administrației publice centrale: ministerele, alte organe centrale ale administrației publice din subordinea Guvernului sau a ministerelor, serviciile publice descentralizate ale acestora, precum și autoritățile administrative autonome; b) autoritățile administrației publice locale: consiliile județene, consiliile locale, primarii, instituțiile și serviciile publice de interes local sau județean”.

Fiind proiecte de acte normative în sensul art. 3 lit. a) din Legea nr. 52/2003 care definește aceste acte drept „acte emise sau adoptate de o autoritate publică, cu aplicabilitate generală”, potrivit art. 7 din acest act normativ, „în cadrul procedurilor de elaborare a proiectelor de acte normative autoritatea administrației publice are obligația să publice un anunț referitor la această acțiune în site-ul propriu, să-l afișeze la sediul propriu, într-un spațiu accesibil publicului, și să-l transmită către mass-media centrală sau locală, după caz. Autoritatea administrației publice va transmite proiectele de acte normative tuturor persoanelor care au depus o cerere pentru primirea acestor informații”.

De asemenea, potrivit art. 7 alin. (2) , „anunțul referitor la elaborarea unui proiect de act normativ va fi adus la cunoștința publicului, în condițiile alin. (1), cu cel puțin 30 de zile lucrătoare înainte de supunerea spre avizare de către autoritățile publice. Anunțul va cuprinde: data afișării, o notă de fundamentare, o expunere de motive, un referat de aprobare privind necesitatea adoptării actului normativ propus, un studiu de impact și/sau de fezabilitate, după caz, textul complet al proiectului actului respectiv, precum și termenul-limită, locul și modalitatea în care cei interesați pot trimite în scris propuneri, sugestii, opinii cu valoare de recomandare privind proiectul de act normativ”.

Data fiind necorelarea acestor dispoziții, prevederile art. 136 sunt contrare exigențelor de claritate a legii prevăzute de art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală.

24. Art. 138 alin. (2) din legea criticată încalcă prevederile art. 1 alin. (5) și art. 13 din Constituția României

Potrivit art. 138 alin. (2) teza a II-a din legea suspusă controlului de constituționalitate: „Lucrările ședințelor se desfășoară în limba română. În consiliile locale în care consilierii locali aparținând unei minorități naționale reprezintă cel puțin 20% din numărul total, la ședințele



consiliului se poate folosi și limba minorității naționale respective. În aceste cazuri se asigură, prin grija primarului, traducerea în limba română. În toate cazurile, documentele ședințelor de consiliu se întocmesc în limba română.”

Dispoziția încalcă art. 13 din Constituție conform căruia: „În România, limba oficială este limba română.” Criteriul ponderii semnificative utilizat de către constituent se referă la cetățenii unei minorități naționale, iar nu la reprezentanții aleși, consilieri locali.

Stabilirea unui prag de 20% de către legiuitor se referă exclusiv la cetățenii aparținând unei minorități naționale în cadrul unei unități administrativ teritoriale, prin raportare la numărul total al cetățenilor din respectiva unitate administrativ teritorială. Mai mult, atât textul constituțional, cât și textele legale de la art. 94 din legea criticată se referă la utilizarea limbii materne a minorității naționale în raporturile cu autoritățile publice, iar nu la utilizarea limbii materne a unei minorități în cadrul autorităților locale.

Or, instituind posibilitatea ca, în cadrul unei autorități publice locale, lucrările să fie desfășurate în altă limbă decât limba oficială, legiuitorul a încălcat art. 13 din Constituție. Faptul că documentele ședințelor de consiliu se întocmesc în limba română nu poate acoperi faptul că procesul decizional (dezbateră) care stă la baza adoptării unui act de către organul colectiv local se desfășoară într-o altă limbă decât limba oficială.

Mai mult decât atât, textul este profund neclar, întrucât nu rezultă care sunt condițiile și conform cărei proceduri se poate dispune folosirea și a limbii minorității naționale. De asemenea, textul este neclar întrucât utilizează sintagma „și limba minorității naționale respective”, de unde ar rezulta că, în același timp, se utilizează și limba română și limba minorității, ceea ce ar afecta buna desfășurare a lucrărilor consiliului local.

De asemenea, nu sunt prevăzute condițiile în care „se asigură, prin grija primarului, traducerea în limba română”, în sensul că nu se prevede dacă se folosesc serviciile unui traducător autorizat, în ce condiții este acesta desemnat, care este responsabilitatea acestuia pentru exactitatea traducerilor, etc.

În acest context, apreciem că textul contravine și art. 1 alin. (5) din Constituție, fiind neclar, incomplet și impredictibil.

25. Art. 149 alin. (2) din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție

Potrivit art. 149 alin. 2 din lege: „Invalidarea alegerii primarului se poate pronunța în cazul în care se constată, potrivit legii privind alegerea autorităților administrației publice locale, încălcarea condițiilor de eligibilitate sau dacă alegerea acestuia s-a făcut prin fraudă electorală ori dacă persoana se află sub interdicția de 3 ani de a ocupa o funcție publică sau o demnitate publică în urma stabilirii unei stări de incompatibilitate sau de conflict de interese, interdicție stabilită în condițiile legii privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice”.

Din analiza acestei reglementări, observăm că nu este reglementată situația condamnării persoanei respective la o pedeapsă privativă de libertate. În atare condiții, mandatul de primar încetează de drept, indiferent de modalitatea de individualizare a executării pedepsei. Pentru acest considerent, o atare lacună legislativă conduce la o situație absurdă a validării în condițiile existenței unei astfel de condamnări, aspect ce lipsește norma de claritate și precizie și generează dificultăți în aplicarea sa, contrar art. 1 alin. (5) din Constituție și jurisprudenței Curții Constituționale în materie.

26. Art. 157 alin. (1) și (2) din legea supusă examinării de constituționalitate încalcă prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție

Textul de lege criticat are următorul cuprins: „(1) Primarul poate delega, prin dispoziție, atribuțiile ce îi sunt conferite de lege și alte acte normative viceprimarului, secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, conducătorilor compartimentelor funcționale sau personalului din aparatul de specialitate, administratorului public, precum și conducătorilor instituțiilor și serviciilor publice de interes local, în funcție de competențele ce le revin în domeniile respective. (2) Dispoziția de delegare trebuie să prevadă perioada, atribuțiile delegate și limitele exercitării atribuțiilor delegate, sub sancțiunea nulității. Dispoziția de delegare nu poate avea ca obiect toate atribuțiile prevăzute de lege în sarcina primarului. Delegarea de atribuții se face numai cu informarea prealabilă a persoanei căreia i se delegă atribuțiile.”

Textele sunt neclare și imprecise întrucât, pe de o parte, alin. (1) prevede posibilitatea delegării atribuțiilor (a tuturor, cât timp legea nu distinge) către mai multe subiecte de drept, iar pe de altă parte, alin. (2) prevede că dispoziția de delegare (deci la singular, cea care vizează delegarea unor atribuții către unul dintre subiecții de drept de la alin. (1) nu poate avea ca obiect toate atribuțiile prevăzute de lege în sarcina primarului. Astfel, se poate imagina o situație în care primarul poate emite mai multe dispoziții prin care să delege toate atribuțiile sale mai multor subiecte de drept prevăzute la alin. (1), fiecăruia delegându-i doar o parte din ansamblul atribuțiilor, dar tuturor împreună toate atribuțiile.

Mai mult, textul este neclar, întrucât nu prevede perioada pentru care se delegă anumite atribuții. Pentru a evita interpretări și aplicări excesive ale textului, perioada pentru care se delegă atribuțiile ar trebui să fie (mult) mai redusă decât durata mandatului primarului, eventual de câteva luni. Nu în ultimul rând, textul este neclar și prin faptul că nu se reglementează rațiunile (situațiile) ce ar putea reprezenta temei al delegării.

Pentru toate aceste considerente, dispozițiile art. 157 alin. (1) și (2) din legea criticată nu îndeplinesc cerințele de claritate a legii și contravin astfel dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție.

27. Art. 195 alin. (5) și (6) din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5), art. 16 alin. (1) și art. 120 alin. (2) din Constituție

Potrivit art. 195 alin. (5) din lege: „În condițiile prevăzute la alin. (2), în posturile care au atribuții privind relații cu publicul sunt încadrate și persoane care cunosc limba minorității naționale respective”.

O astfel de dispoziție, fără o trimitere la respectarea „ponderii semnificative” prevăzute de dispozițiile art. 120 alin. (2) din Constituție, este de natură să aducă atingere art. 16 alin. (1) și art. 120 alin. (2) din Legea fundamentală. Potrivit acestei dispoziții, se instituie un privilegiu la angajare pentru persoanele cunoscătoare ale limbii respectivei minorități naționale, contrar dispozițiilor art. 16 alin. (1) din Constituție.

Mai mult, fără o trimitere la o pondere din numărul angajaților egală cu cea a minorității naționale din respectiva localitate, se ajunge practic la situația în care dacă instituția are o singură persoană care desfășoară activități cu publicul, respectiva persoană va trebui să fie cunoscătoare a limbii minorității naționale, aspect ce excede obligației prevăzute de legiuitorul constituant în art. 120 alin. (2) din Constituție.

În plus, în lipsa unor dispoziții tranzitorii, se încalcă și securitatea raporturilor juridice, această obligație fiind practic imposibil de îndeplinit în lipsa unor posturi vacante. O interpretare

conform căreia posturile respective ar trebui vacantate pentru îndeplinirea acestei obligații, prin modificarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici sau ale personalului contractual ce desfășoară relații cu publicul este contrară art. 1 alin. (5) din Constituție, pentru considerentele arătate.

De asemenea, potrivit art. 195 alin. (6) din legea criticată: „Autoritățile administrației publice locale și entitățile prevăzute la art. 94 alin. (1) asigură inscripționarea denumirii localităților, a străzilor, a piețelor și a parcurilor, a denumirii instituțiilor publice de sub autoritatea lor, precum și afișarea anunțurilor de interes public și în limba minorității naționale respective, în condițiile prevăzute la alin. (2)”.

Spre deosebire de forma aflată în vigoare, textul amintit este completat cu denumirea „străzilor, a piețelor și a parcurilor”. O atare dispoziție excede textului constituțional al art. 120 alin. (2) care prevede: „în unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere semnificativă se asigură folosirea limbii minorității naționale respective în scris și oral în relațiile cu autoritățile administrației publice locale și cu serviciile publice deconcentrate, în condițiile prevăzute de legea organică”.

Or, denumirea străzilor, piețelor și a parcurilor nu vizează comunicarea dintre cetățenii aparținând minorității naționale și autoritățile locale respective, această completare fiind contrară art. 120 alin. (2) din Constituție.

28. Art. 197 alin. (1) și (2) din legea criticată încalcă prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție

Potrivit textului de lege criticat: „(1) Secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ teritoriale comunică actele administrative prevăzute la art. 196 alin. (1) prefectului în cel mult 10 zile lucrătoare de la data adoptării, respectiv emiterii. (2) Hotărârile consiliului local se comunică primarului.”

Pentru o reglementare completă a circuitului actelor administrative, exigențele unui text legal clar și complet impun ca norma criticată să prevadă și termenul în care actele consiliului local se comunică primarului și, de asemenea, să prevadă comunicarea hotărârilor consiliului județean către președintele consiliului județean, respectiv termenul maxim pentru realizarea acestei comunicări. În consecință, o reglementare incompletă este de natură să lipsească norma de claritate și precizie, contrar exigențelor prevăzute de art. 1 alin. (5) din Constituție.

29. Art. 204 alin. (8) și (9) din legea criticată încalcă prevederile art. 120 alin. (1), art. 121 alin. (2) și art. 123 alin. (2) și (4) din Constituție

Textele deduse controlului de constituționalitate prevăd următoarele: „(8) În situațiile prevăzute la alin. (2) lit. b), g) – k), constatarea încetării de drept a mandatului de consilier local sau de consilier județean, precum și vacantarea locului de consilier local sau de consilier județean se face de către prefect prin ordin, în termen de maximum 30 de zile, de la data înștiințării transmise prefectului de către autoritatea responsabilă de asigurarea integrității în exercitarea demnităților și funcțiilor publice și prevenirea corupției instituționale sau de către instanță, după caz. (9) Ordinul prefectului emis în situațiile prevăzute la alin. (7) și (8) se transmite de îndată judecătoriei competente să valideze mandatul supleantului, în condițiile art. 122, consilierului local și secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale.”

Situațiile la care se referă art. 204 alin. (8) și (9) sunt: constatarea, în condițiile legii, a unei stări de incompatibilitate; condamnarea, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o



pedeapsă privativă de libertate, indiferent de modalitatea de individualizare a executării pedepsei; punerea sub interdicție judecătorească; pierderea drepturilor electorale; pierderea calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărei listă a fost ales; condamnarea prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă pentru săvârșirea unei infracțiuni electorale pe durata procesului electoral în cadrul căruia a fost ales, indiferent de pedeapsa aplicată și de modalitatea de individualizare a executării acesteia.

Conform procedurii în vigoare prevăzute de Legea nr. 393/2004, încetarea de drept a mandatului de consilier se constată de către consiliul local, respectiv de consiliul județean, prin hotărâre, la propunerea primarului ori, după caz, a președintelui consiliului județean sau a oricărui consilier.

Pornind de la jurisprudența Curții Constituționale în materie, constatarea încetării de drept a mandatului și vacantarea acestuia ar trebui să fie realizate de către consiliul local, respectiv de către consiliul județean, nu de către prefect.

În acest sens, Decizia Curții Constituționale nr. 53/2018, referindu-se la validarea/invalidarea mandatelor de consilier prin ordin al prefectului, a statuat următoarea regulă de principiu: „prefectul acționează doar într-o situație de blocaj care apare ca fiind o situație excepțională ce poate justifica intervenția acestuia. Numai în aceste condiții apare o împărțire a competențelor între consiliul local și prefect.”. Mai mult, Curtea Constituțională a mai subliniat că: „Prin urmare, soluția legislativă ar trebui să pornească de la delimitarea competențelor celor două categorii de autorități cu un statut constituțional diferit, pe de o parte, autoritatea locală, aleasă, ca expresie a puterii, a autonomiei locale (consiliu local/consiliu județean), iar, pe de altă parte, prefectul, reprezentantul Guvernului, deci al unei autorități centrale. Cu alte cuvinte, normativizarea mecanismului care ar implica prefectul în operațiunea de validare a mandatelor consilierilor locali ar putea fi realizată numai în situațiile în care se constată intervenirea unei situații de blocaj, indiferent de sursa sa. Autonomia locală nu trebuie golită de conținut, ea fiind prevăzută de Constituție ca un mijloc util pentru o mai bună administrare a treburilor locale, noțiune care cuprinde și ipoteza validării mandatelor unor noi consilieri locali. În cazul de față, această operațiune trebuie să ia în considerare votul cetățenilor și competențele autorităților locale în confirmarea mandatelor noilor consilieri. În aceste condiții, în care se reglementează intervenția *tale quale* a prefectului în procedura de validare a mandatelor consilierilor locali după constituirea consiliului local, Curtea constată că prevederile articolului unic pct.1 încalcă prevederile constituționale ale art. 120 alin. (1) privind principiul autonomiei locale, ale art. 121 alin. (2) privind autoritățile comunale și orașenești, precum și cele ale art. 123 alin. (2) și (4) privind prefectul.”

Față de cele arătate și având în vedere jurisprudența Curții Constituționale, intervenția prefectului în procedura de încetare a mandatelor consilierilor locali sau județeni, precum și vacantarea locului de consilier local/județean, astfel cum este reglementată prin art. 204 alin. (8) și (9) din legea criticată încalcă prevederile constituționale ale art. 120 alin. (1), ale art. 121 alin. (2), precum și cele ale art. 123 alin. (2) și (4).

30. Art. 208 din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5) și art. 8 alin. (2) și art. 147 alin. (4) din Constituție

Art. 208 din legea dedusă controlului de constituționalitate - intitulat „Grupurile de consilieri locali sau consilieri județeni” - prevede: „(1) Consilierii locali și consilierii județeni se pot constitui în grupuri, în funcție de partidele sau alianțele politice pe ale căror liste au fost aleși, dacă sunt în număr de cel puțin 3. (2) Consilierii locali și consilierii județeni care nu îndeplinesc

condițiile prevăzute la alin. (1) pot constitui un grup prin asociere. (3) Grupul de consilieri locali, respectiv județeni este condus de un lider, ales prin votul deschis al majorității membrilor grupului. (4) Prevederile alin. (1) se aplică și consilierilor independenți. (5) Consilierii locali și consilierii județeni nu pot forma grupuri în numele unor partide care nu au participat la alegeri sau care nu au întrunit numărul de voturi necesar pentru a intra în consiliu cu cel puțin un consilier. (6) În cazul fuzionării, două sau mai multe partide, care sunt reprezentate în consiliul local sau în consiliul județean sau care au deja constituite grupuri, pot forma un grup distinct”.

Dispozițiile introduse în acest articol instituie o formă de asociere a aleșilor locali sub formă de grupuri, preluate din reglementările aplicabile deputaților și senatorilor. Din modul de redactare a acestora, norma este una lipsită de claritate, contrar exigențelor art. 1 alin. (5) din Constituție, încălcând totodată și dispozițiile art. 8 alin. (2) din Legea fundamentală potrivit căroră: „(2) Partidele politice se constituie și își desfășoară activitatea în condițiile legii. Ele contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor, respectând suveranitatea națională, integritatea teritorială, ordinea de drept și principiile democrației”.

În primul rând, din modul de redactare al dispozițiilor alin. (1) și (2) ale textului criticat, se deduce faptul că pot fi constituite grupuri mixte, cele două alineate fiind în contradicție. Astfel, dacă nu este îndeplinit numărul de 3 consilieri locali sau județeni aleși pe listele aceluiași partid sau aceleiași alianțe politice, nu rezultă cu claritate dacă dispozițiile se referă la un grup unic constituit prin asociere, în condițiile alin. (2) sau există posibilitatea constituirii mai multor grupuri prin asociere. O atare neclaritate lipsește norma de precizie și previzibilitate, contrar art. 1 alin. (5) din Constituție.

În al doilea rând, potrivit art. 208 alin. (3), grupurile sunt conduse de un lider ales prin votul deschis al majorității membrilor grupului. În condițiile în care asocierea în grupuri reprezintă o opțiune a aleșilor locali, nu este clară relația dintre un consilier local sau județean care alege să nu se asocieze în grupul partidului pe listele căruia a fost ales și liderul grupului respectiv. Într-o atare situație, este încălcată chiar voința politică a cetățenilor în sensul art. 8 alin. (2) din Constituție dacă liderul grupului respectiv poate întreprinde acțiuni care vizează partidul pe care-l reprezintă, inclusiv în numele alesului local care alege să nu se asocieze în respectivul grup.

În al treilea rând, potrivit art. 208 alin. (6) din legea criticată, „În cazul fuzionării, două sau mai multe partide, care sunt reprezentate în consiliul local sau în consiliul județean sau care au deja constituite grupuri, pot forma un grup distinct”. Această prevedere este de asemenea neclară, încălcând art. 8 alin. (2) și art. 1 alin. (5) din Constituție. Astfel, chiar dacă partidele fuzionează, acest aspect nu modifică voința politică a cetățenilor și nu poate modifica o configurație politică stabilită la nivelul unui consiliu local sau județean. O interpretare contrară ar conduce la nesocotirea voinței politice a alegătorilor.

În jurisprudența sa, analizând cazul de încetare a mandatului de consilier local prin pierderea calității de membru al partidului, Curtea Constituțională a reținut că „Electoratul acordă votul său unei persoane, pentru a îndeplini o funcție publică la nivelul administrației locale, în considerarea programului politic al partidului din rândurile căruia face parte la momentul alegerii și pe care această persoană urmează să îl promoveze pe perioada mandatului său de consilier local sau județean. De vreme ce alesul local nu mai este membru al partidului pe listele căruia a fost ales, înseamnă că nu mai întrunește condițiile de reprezentativitate și legitimitate necesare îndeplinirii programului politic pentru care alegătorii au optat. Prin urmare, nu se mai justifică menținerea acestuia în funcția publică. Altfel spus, pierderea calității de membru al unui partid politic pe a cărui listă a candidat și a fost ales de corpul electoral are

drept consecință și pierderea calității de consilier local sau consilier județean” (Decizia nr. 1.167/2007).

În situația de față, instituirea posibilității creării unui nou grup în cazul în care partidele fuzionează, încalcă tocmai configurația politică a respectivului consiliu local sau județean, dat fiind faptul că acesta a fost ales în cadrul unui scrutin de listă. În aceste condiții se încalcă art. 8 alin. (2) din Constituția României și jurisprudența Curții Constituționale amintită, dispoziția din legea supusă controlului de constituționalitate fiind contrară art. 147 alin. (4) din Constituție.

31. Art. 210 alin. (1) și alin. (9) din legea criticată încalcă prevederile art. 1 alin. (3) și (5), art. 16 alin. (1), art. 138 alin. (5) și art. 147 alin. (4) din Constituție

Alin. (1) și alin. (9) ale art. 210 din legea criticată au următorul cuprins: „(1) Persoanele alese începând cu anul 1992 de către cetățeni, prin vot universal, egal, direct, secret, respectiv prin vot secret indirect și liber exprimat, care au exercitat funcții de autoritate executivă, respectiv primarii, viceprimarii, președinții și vicepreședinții consiliilor județene, care îndeplinesc condițiile vârstei standard de pensionare, ale vârstei standard de pensionare redusă așa cum sunt prevăzute în Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare, sau cele prevăzute de alte legi speciale au dreptul, la încetarea mandatului, la o indemnizație lunară pentru limită de vârstă. (...) (9) Cuantumul indemnizației pentru limită de vârstă se suportă din bugetul de stat, și este prevăzut pentru fiecare unitate/subdiviziune administrativ-teritorială prin anexă distinctă la legea anuală de aprobare a bugetului de stat.”

Dispozițiile art. 210 alin. (1) din legea criticată contravin art. 147 alin. (1) din Constituție, prin raportare la Deciziile nr. 581/2016 și nr. 22/2016. Astfel, prin Decizia nr. 22/2016, paragraful 41, instanța de control constituțional a constatat că „indemnizația pentru limită de vârstă reglementată de legea analizată reprezintă o prestație pecuniară la care statul se obligă și a cărei natură juridică este incertă”, că noțiunea folosită (indemnizație pentru limită de vârstă) „nu se integrează, din punct de vedere conceptual, în sistemul normativ, drept pentru care, atunci când legiuitorul recurge la utilizarea unor noțiuni cu caracter inovator în cuprinsul actelor normative, trebuie să le definească chiar în cuprinsul acestora”. Curtea prin Decizia nr. 390/2014, paragraful 31, „a statuat că o noțiune legală poate avea un conținut și înțeles autonom diferit de la o lege la alta, cu condiția ca legea care utilizează termenul respectiv să îl și definească.”, concluzionând la paragraful 61 că nu sunt îndeplinite condițiile de claritate, precizie și previzibilitate cu privire la natura juridică a „indemnizației pentru limită de vârstă”, astfel că încalcă prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție.

Cu privire la incidența dispozițiilor art. 16 alin. (1) din Constituție, prin Decizia nr. 22/2016, paragraful 52, instanța de control constituțional a constatat că: „prin acordarea acestei indemnizații numai unor aleși locali (primari, viceprimari, președinți și vicepreședinți ai consiliilor județene), legiuitorul a încălcat art. 16 alin. (1) din Constituție, stabilind un tratament juridic diferențiat în cadrul aceleiași subcategorii juridice. Curtea reține că aleșii locali, indiferent de faptul că sunt aleși prin scrutin de listă sau uninominal, se află în aceeași situație juridică, astfel încât acordarea, în mod selectiv, a unei indemnizații pentru limită de vârstă persoanelor care au deținut anumite calități în cadrul categoriei aleșilor locali echivalează cu instituirea unui tratament juridic diferențiat/inegal pentru situații de drept identice/analoage în condițiile în care dobândirea calității de ales local are loc prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat de către cetățenii cu drept de vot din unitatea administrativ-teritorială în care urmează să își exercite mandatul, potrivit legii [art. 2 alin. (2) din Legea nr. 393/2004]. Nu se poate accepta faptul că diferența de tratament juridic este justificată în mod obiectiv și rațional prin

natura atribuțiilor îndeplinite de acestea față de aleșii locali cărora nu li s-a acordat o atare indemnizație, întrucât această indemnizație se acordă, astfel cum transpare din legea supusă controlului de constituționalitate, în considerarea calității de ales local, fără a se avea în vedere natura concretă a atribuțiilor exercitate. De aceea, nu are importanță nici faptul că unele dintre persoanele beneficiare au deținut calitatea de primar sau președinte de consiliu județean, autorități executive ale unității administrativ-teritoriale corespunzătoare. În consecință, în măsura în care opțiunea legiuitorului a fost aceea de a acorda astfel de indemnizații în considerarea exercitării unui mandat de ales local, Curtea reține că acesta nu are îndrituirea constituțională să stabilească o inegalitate de tratament juridic în cadrul aceleiași subcategorii, în speță, cea a aleșilor locali, pe alte criterii decât cel al alegerii.”

Art. 210 alin. (9) din norma criticată încalcă prevederile art. 138 alin. (5) din Constituție, întrucât, astfel cum s-a subliniat de către instanța de control constituțional prin paragrafele 61 și 58 din Decizia nr. 22/2016, „stabilește cheltuieli bugetare fără stabilirea unei surse de finanțare reale, contrar cerințelor de certitudine și previzibilitate bugetară inerente conținutului normativ al textului constituțional antereferit.”

Textul constituțional sus-citat „nu se referă la existența *in concreto* a unor resurse financiare suficiente la momentul adoptării legii, ci la faptul ca acea cheltuială să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar.”

„În ceea ce privește respectarea Deciziei nr. 22/2016 prin prisma exigențelor art. 61 alin. (1) din Constituție”, Curtea Constituțională a statuat prin Decizia nr. 581/2016, paragraful 61, că legiuitorul „nu a respectat exigențele constituționale derivate din principiul egalității în drepturi, astfel cum acestea au fost reținute la paragrafele 51 și 52 ale Deciziei nr. 22 din 20 ianuarie 2016.”

Curtea a subliniat că „reglementarea indemnizațiilor care nu intră în sfera art. 47 alin. (2) din Constituție, așadar, al dreptului la pensie, ține de opțiunea legiuitorului, iar în privința categoriei persoanelor alese de corpul electoral, respectiv Președintele României, parlamentari și aleși locali, legiuitorul are [”competența, în temeiul art. 61 alin. (1) din Constituție, de a le reglementa numai în privința uneia sau alteia dintre cele trei subcategorii enumerate (Președintele României, deputați și senatori, aleși locali – s.n.). Însă, atunci când decide că indemnizația se acordă unei subcategorii, în cadrul acesteia legiuitorul nu poate face nicio diferențiere cu privire la îndreptățirea unora sau altora dintre persoanele din cadrul subcategoriei respective de a beneficia de dreptul la indemnizație decât cu încălcarea art. 16 alin. (1) din Constituție. (...) prin acordarea acestei indemnizații numai unor aleși locali (primari, viceprimari, președinți și vicepreședinți ai consiliilor județene), legiuitorul a încălcat art. 16 alin. (1) din Constituție, stabilind un tratament juridic diferențiat în cadrul aceleiași subcategorii juridice. În consecință, în măsura în care opțiunea legiuitorului a fost aceea de a acorda astfel de indemnizații în considerarea exercitării unui mandat de ales local, Curtea reține că acesta nu are îndrituirea constituțională să stabilească o inegalitate de tratament juridic în cadrul aceleiași subcategorii, în speță, cea a aleșilor locali, pe alte criterii decât cel al alegerii. Procedând în sens contrar, legiuitorul a încălcat art. 16 alin. (1) din Constituție privind egalitatea în drepturi”].

Pentru aceste rațiuni, dispozițiile art. 210 alin. (1) și alin. (9) din legea criticată încalcă dispozițiile art. 1 alin. (3) și (5), art. 16 alin. (1), art. 138 alin. (5), precum și art. 147 alin. (4) din Constituție cu privire la efectul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale.

32. Art. 224 alin. (1) lit. c) și art. 225 alin. (1) lit. d) din legea supusă controlului de constituționalitate încalcă prevederile art. 1 alin. (3) și (5) și art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală

Potrivit art. 224 alin. (1) lit. c) din legea criticată: „(1) Funcția de primar și funcția de primar general sunt incompatibile cu exercitarea următoarelor funcții sau calități: (...) c) calitatea de funcționar public sau angajat cu contract individual de muncă, contract de management indiferent de durata acestuia, cu excepția calității de angajat cu contract individual de muncă sau alt tip de contract în funcția de asistent social;”

Textul criticat nu se conformează cerințelor de claritate, precizie, coerență și predictibilitate a legilor deoarece, pe de o parte, instituie incompatibilitatea funcției de primar și funcției de primar general cu calitatea de „angajat cu contract individual de muncă, contract de management indiferent de durata acestuia,” iar pe de altă parte, permite cumularea funcției de primar și funcției de primar general cu calitatea de „angajat cu contract individual de muncă sau alt tip de contract în funcția de asistent social”, astfel cum rezultă din sintagma „cu excepția calității de angajat cu contract individual de muncă sau alt tip de contract în funcția de asistent social.”

Totodată, excepțiile nou introduse de la regimul incompatibilităților au menirea de a diminua cadrul de integritate pentru exercitarea funcțiilor și demnităților publice.

În același timp, norma criticată contravine Deciziei nr. 93/1995 prin care Curtea Constituțională a constatat (la paragrafele 32 și 33) că stabilirea prin lege a incompatibilităților „specifice aleșilor locali, dau expresie voinței legiuitorului, care a apreciat că funcțiile publice care obligă la transparența modului de utilizare și administrare a fondurilor publice sunt incompatibile cu funcțiile private, specifice mediului de afaceri, întrucât cumularea acestora ar putea duce la atingerea interesului public și a încrederii cetățenilor în autoritățile administrației publice. În același timp, Curtea reține că instituirea prin lege a unor incompatibilități privind aleșii locali nu încalcă dispozițiile constituționale privind autoritățile comunale și orășenești, care, prin art. 121 alin. (2), stabilesc că primarii și consiliile locale funcționează în condițiile legii. De asemenea, potrivit art. 16 alin. (3) din Constituție, demnitățile și funcțiile publice se exercită în condițiile legii, astfel încât activitatea primarilor și a consilierilor locali trebuie să se circumscrie regulilor pe care, în aplicarea normelor constituționale, legiuitorul le-a edictat, în vederea creării cadrului de funcționare a acestora, fără ca aceasta să aibă semnificația completării Legii fundamentale.”

Prin Decizia nr. 225/2011, instanța de control constituțional a decis că „incompatibilitatea stabilită prin dispozițiile legale criticate reprezintă o măsură necesară pentru asigurarea transparenței în exercitarea funcțiilor publice și în mediul de afaceri, precum și pentru prevenirea și combaterea corupției, măsură ce are ca scop garantarea exercitării cu imparțialitate a funcțiilor publice.”

Totodată, prin Decizia nr. 1484/2011 Curtea Constituțională a statuat că instituirea unei stări de incompatibilitate între calitatea de consilier județean sau consilier local și cea de funcționar public sau angajat cu contract individual de muncă în aparatul propriu al consiliului local respectiv sau în aparatul propriu al consiliului județean ori al prefecturii județului respectiv „este impusă de necesitatea asigurării îndeplinirii cu obiectivitate de către persoanele care exercită o demnitate publică sau o funcție publică de autoritate a atribuțiilor ce le revin potrivit Constituției, în deplină concordanță cu principiile imparțialității, integrității, transparenței deciziei și supremației interesului public.”

Așa cum a reținut Curtea Constituțională în jurisprudența sa (Decizia nr. 582/2016), conceptul „statului de drept”, consacrat de art. 1 alin. (3) din Constituție, „presupune, pe de o parte, capacitatea statului de a asigura cetățenilor servicii publice de calitate și de a crea mijloacele pentru a spori încrederea acestora în instituțiile și autoritățile publice. Aceasta presupune obligația statului de a impune standarde etice și profesionale, în special celor chemați să îndeplinească activități ori servicii de interes public și, cu atât mai mult, celor care îndeplinesc acte de autoritate publică, adică pentru acei agenți publici sau privați care sunt investiți și au abilitarea de a invoca autoritatea statului în îndeplinirea anumitor acte sau sarcini. Statul este dator să creeze toate premisele - iar cadrul legislativ este una dintre ele - pentru exercitarea funcțiilor sale de către profesioniști care îndeplinesc criterii profesionale și de probitate morală”.

Curtea Constituțională a reținut că importanța și necesitatea reglementărilor în materia combaterii corupției și promovării integrității în sectorul public, în cadrul sistemului normativ național, sunt cunoscute și acceptate, aceste reglementări reprezentând răspunsul la o cerință reală a societății românești și o componentă de bază a dialogului României cu partenerii săi europeni, în cadrul procesului de evaluare a modului de îndeplinire a obligațiilor asumate de aceasta ca stat membru al Uniunii Europene (Decizia nr. 1.412/2008, Decizia nr. 1.082/2009). Printre altele, Curtea a statuat că din rațiuni de prevenire a faptelor de corupție de către anumite categorii de personal, anume individualizat, legiuitorul este liber să instituie în sarcina acestora obligații suplimentare, tocmai în considerarea activității pe care acesta o desfășoară, activitate de o anumită natură și importanță socială.

Prin prisma acestor considerente, dispozițiile legii supuse controlului Curții Constituționale contravin principiului statului de drept consacrat de art. 1 alin. (3) din Constituție, afectând în mod direct activitatea de prevenire și sancționare a averilor nejustificate, a conflictelor de interese sau a incompatibilităților.

În consecință, norma criticată încalcă dispozițiile art. 1 alin. (3) și (5) și art. 147 alin. (4) din Constituție.

Argumentele referitoare la diminuarea standardelor de integritate și consecințele constituționale ale acesteia se aplică *mutatis mutandis* și prevederilor art. 225 alin. (1) lit. d) din legea criticată, care prevăd: „(1) Funcția de consilier local sau de consilier județean este incompatibilă cu exercitarea următoarelor funcții sau calități: (...) d) angajat cu contract individual de muncă în aparatul de specialitate al primarului din unitatea administrativ-teritorială respectivă sau în aparatul de specialitate al consiliului județean ori al instituției prefectului din județul respectiv, cu excepția calității de angajat cu contract individual de muncă sau alt tip de contract în funcția de asistent social;”.

În plus, aceste dispoziții nu se conformează cerințelor de claritate, precizie, coerență și predictibilitate a legilor prevăzute de art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală deoarece, pe de o parte, instituie incompatibilitatea funcției de consilier local sau de consilier județean cu calitatea de „angajat cu contract individual de muncă în aparatul de specialitate al primarului din unitatea administrativ-teritorială respectivă sau în aparatul de specialitate al consiliului județean ori al instituției prefectului din județul respectiv”, iar pe de altă parte, permite cumularea funcției de consilier local sau de consilier județean cu calitatea de „angajat cu contract individual de muncă sau alt tip de contract în funcția de asistent social;”, astfel cum rezultă din sintagma „cu excepția calității de angajat cu contract individual de muncă sau alt tip de contract în funcția de asistent social;”.

33. Art. 227 alin. (1) și alin. (4) din legea supusă controlului de constituționalitate încalcă prevederile art. 1 alin. (3) și (5) din Legea fundamentală

Potrivit art. 227 alin. (1) din legea criticată, „(1) Starea de incompatibilitate intervine numai după începerea exercitării mandatului, respectiv după numirea sau angajarea alesului local, ulterior începerii exercitării mandatului, într-o funcție incompatibilă cu cea de ales local ori după începerea exercitării unui al doilea mandat de ales local.”

Norma criticată nu întrunește cerințele de calitate a legii sub aspectul preciziei, clarității, accesibilității și predictibilității, deoarece stabilește două momente la care intervine starea de incompatibilitate și anume „după începerea exercitării mandatului” și respectiv, „după începerea exercitării unui al doilea mandat de ales local.” Din cauza modului de formulare incoerent, textul de lege criticat poate fi interpretat în sensul că primul mandat de ales local se poate exercita în stare de incompatibilitate, urmând ca abia după începerea exercitării unui al doilea mandat de ales local să intervină starea de incompatibilitate.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că este necesar ca legiuitorul „să se conformeze cerințelor de claritate și precizie” a legii (Decizia nr. 418/2014, paragraful 42), astfel că, față de lipsa de rigoare a textului criticat, se impune examinarea acestuia din perspectiva încălcării prevederilor art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție.

Potrivit art. 227 alin. (4) „Alesul local are obligația să renunțe la funcția sau calitatea care atrage starea de incompatibilitate în cel mult 15 zile de la data începerii mandatului”. Această dispoziție nu este corelată cu situația prevăzută de art. 226 alin. (2) din legea criticată, întrucât în respectivul caz incompatibilitatea este generată de deținerea de către soțul/soția sau o rudă de până la gradul al II-lea inclusiv a calității de acționar semnificativ la o societate înființată de consiliul local. În acest caz, starea de incompatibilitate ar înceta numai dacă soțul/soția sau ruda de până la gradul II ar renunța la respectiva funcție, aspect care nu depinde însă în mod direct de voința alesului local. Dată fiind neclaritatea normei, se aduce atingere art. 1 alin. (5) din Constituție. În plus, neclaritatea normei este întărită și de calificarea acestei situații ca reprezentând o incompatibilitate, când de fapt din ipoteza normei rezultă că suntem în prezența unui conflict de interese, incompatibilitatea presupunând exercitarea concomitentă a două sau mai multe funcții deținute de aceeași persoană.

34. Art. 228 alin. (5) din legea supusă controlului de constituționalitate încalcă prevederile art. 1 alin. (3), alin. (5), și ale art. 16 alin. (1) din Constituție

Potrivit art. 228 alin. (5) din legea criticată: „Actele administrative emise ori adoptate sau actele juridice încheiate cu încălcarea prevederilor alin. (1) și (2) sunt lovite de nulitate absolută în situația în care votul alesului local a contribuit decisiv la adoptarea actului juridic.”

Alin. (5) este neclar, întrucât sintagma „a contribuit decisiv” implică mai multe interpretări. În primul rând, nu este clar dacă a contribui decisiv înseamnă că votul alesului local aflat în conflict de interese a fost decisiv și, chiar și în acest caz, dacă se decide adoptarea unui act prin vot secret, stabilirea certă a caracterului decisiv al votului este imposibilă. Acest aspect induce ideea că un act poate fi adoptat cu încălcarea regulilor privind conflictul de interese, urmând ca persoana interesată să atace actul și să dovedească faptul că alesul local aflat în conflict de interese a contribuit decisiv la adoptarea actului.

În al doilea rând, prin reglementarea amintită se arată că numai o anumită categorie de acte sunt lovite de nulitate, cele în care alesul local aflat în conflict de interese a „contribuit decisiv” la adoptarea sa. O atare dispoziție creează un tratament juridic diferit nejustificat

obiectiv și rațional, contrar art. 16 alin. (1), anularea unor acte adoptate de consiliul local răsfrângându-se asupra beneficiarilor acestora.

Sanctiunea nulității actului adoptat cu participarea unui ales local aflat în conflict de interese nu vizează caracterul decisiv sau nu al acțiunilor respectivului ales local, ci însăși ideea de adoptare a unui act care ar putea produce un folos material pentru sine sau pentru una dintre persoanele prevăzute de art. 228 alin. (2). Prin urmare, folosirea unei sintagme neclare care se referă la o contribuție „decisivă” golește de conținut sancțiunea nulității într-o atare situație, conducând indirect la imposibilitatea constatării unui astfel de conflict de interese.

Așa cum a reținut Curtea Constituțională în jurisprudența sa, conceptul „statului de drept”, consacrat de art. 1 alin. (3) din Constituție, „presupune, pe de o parte, capacitatea statului de a asigura cetățenilor servicii publice de calitate și de a crea mijloacele pentru a spori încrederea acestora în instituțiile și autoritățile publice. Aceasta presupune obligația statului de a impune standarde etice și profesionale, în special celor chemați să îndeplinească activități ori servicii de interes public și, cu atât mai mult, celor care înfăptuiesc acte de autoritate publică, adică pentru acei agenți publici sau privați care sunt investiți și au abilitarea de a invoca autoritatea statului în îndeplinirea anumitor acte sau sarcini. Statul este dator să creeze toate premisele - iar cadrul legislativ este una dintre ele - pentru exercitarea funcțiilor sale de către profesioniști care îndeplinesc criterii profesionale și de probitate morală” (Decizia nr. 582/2016). Printre altele, Curtea a statuat că din rațiuni de prevenire a faptelor de corupție de către anumite categorii de personal, anume individualizate, legiuitorul este liber să instituie în sarcina acestora obligații suplimentare, tocmai în considerarea activității pe care o desfășoară, activitate de o anumită natură și importanță socială.

Prin Decizia nr. 569/2016, Curtea Constituțională a reținut că dispozițiile art. 77 din Legea nr. 393/2004 care reglementează conflictul de interese în prezent „au un conținut suficient de clar și precis pentru a putea fi interpretat și aplicat”. Pronunțând această decizie, Curtea Constituțională s-a raportat și la dispozițiile art. 75 alin. (1) din Legea nr. 393/2004. În Decizia nr. 291/2017, Curtea Constituțională a statuat că „interesul personal - noțiune cuprinsă de prevederile art. 75 din Legea nr. 393/2004 se referă în mod complex la natura interesului alesului local care ar putea determina lipsa de obiectivitate a acestuia în adoptarea deciziilor de autoritate, circumscriindu-se sferei interesului și posibilitatea anticipării unui beneficiu sau a unui dezavantaj, chiar, pentru sine sau pentru orice persoană fizică sau juridică cu care are o relație de angajament, indiferent de natura acestuia”. Prin Decizia nr. 196/2017, Curtea a arătat că „rațiunea pentru care legiuitorul a prevăzut pentru consilierul local interdicția de a participa la dezbaterile și la adoptarea acelor hotărâri care au ca obiect probleme ce prezintă un interes material (patrimonial) pentru el ori pentru soțul (soția), afinii sau rudele sale până la gradul al patrulea inclusiv este aceea de a se asigura eliminarea subiectivismului și a interesului particular ori de grup în adoptarea hotărârilor consiliului local”.

Potrivit art. 139 alin. (4) - (6) din legea supusă controlului de constituționalitate: „(4) Votul consilierilor locali este individual și poate fi deschis sau secret. (5) Votul deschis se exprimă prin oricare din următoarele modalități: a) prin ridicarea mâinii; b) prin apel nominal, efectuat de președintele de ședință; c) electronic. (6) Consiliul local poate stabili ca unele hotărâri să fie luate prin vot secret. Hotărârile cu caracter individual cu privire la persoane sunt luate întotdeauna prin vot secret, cu excepțiile prevăzute de lege”.

Din dispozițiile de mai sus rezultă cu claritate imposibilitatea constatării caracterului decisiv al acțiunii unui ales local. Dacă contribuția decisivă se referă la votul alesului local, constatarea că un vot a fost sau nu decisiv nu se poate face decât după exercitarea acestuia, și nu înainte. Or, în cazul hotărârilor adoptate prin vot secret, posibilitatea de a anticipa caracterul

decisiv sau nu al votului nu există, iar în cazul hotărârilor adoptate prin vot deschis, situația este similară, aprecierea respectivă neputând fi făcută înainte de exercitarea votului.

Mai mult, votul deschis se realizează în mod concomitent de către consilierii locali sau județeni, astfel că este imposibil de a constata, chiar și după vot, care dintre respectivele voturi a fost decisiv. O atare reglementare ce reprezintă, de fapt, imposibilitatea constatării caracterului decisiv a unui vot exprimat în consiliu, conduce la o imposibilitate absolută de aplicare a art. 228 alin. (5) din legea criticată. Efectul acestei dispoziții constă în golirea de conținut a dispozițiilor care sancționează conflictul de interese pentru consilierii locali și județeni, aspect ce echivalează cu eliminarea unui standard de integritate pentru cei chemați să dovedească probitate morală în exercitarea funcțiilor.

Având în vedere golirea de conținut în acest mod a conflictului de interese pentru aleșii locali și instituirea unei imposibilități absolute de constatare a încălcării dispozițiilor privind conflictul de interese, eliminarea acestui standard de integritate printr-o reglementare lipsită de claritate, precizie și previzibilitate este una contrară principiului statului de drept reglementat de art. 1 alin. (3) și cerințelor de calitate a legii prevăzute de art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală.

35. Art. 240 alin. (2) și (3) din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5) raportat la art. 52 și art. 126 alin. (6) din Constituție

Potrivit art. 240 alin. (2) și (3) din lege: „(2) Aprecierea necesității și oportunitatea adoptării și emiterii actelor administrative aparține autorităților deliberative, respectiv executive. Întocmirea rapoartelor sau a altor documente de fundamentare prevăzute de lege, contrasemnarea sau avizarea pentru legalitate și semnarea documentelor de fundamentare angajează răspunderea administrativă, civilă sau penală, după caz, a semnatarilor, în cazul încălcării legii, în raport cu atribuțiile specifice. (3) Actele autorităților administrației publice locale angajează în condițiile legii, răspunderea administrativă, civilă sau penală, după caz, a funcționarilor și personalului contractual din aparatul de specialitate al primarului, respectiv al consiliului județean care, cu încălcarea prevederilor legale fundamentează din punct de vedere tehnic și al legalității emiterea sau adoptarea lor sau contrasemnează ori avizează, după caz, pentru legalitate aceste acte.”

Raportat la alin. (2) teza întâi, oportunitatea este un element al legalității actului administrativ care poate fi verificată de către instanța de contencios constituțional și nu poate rămâne exclusiv la libera apreciere a autorităților publice. Din această perspectivă, textul normativ criticat creează premisele încălcării art. 1 alin. (5) raportat la art. 52 și art. 126 alin. (6) din Constituție. Mai mult, textul este neclar, întrucât nu se poate stabili o distincție între noțiunea de „necesitate” a emiterii și cea de „oportunitate” a emiterii actului administrativ.

După cum am mai precizat, în dreptul administrativ, noțiunea de „oportunitate” se află în strânsă legătură cu noțiunea de „putere discreționară” și reprezintă marja de libertate lăsată la libera apreciere a unei autorități, astfel ca, în vederea atingerii scopului indicat de legiuitor, să poată recurge la orice mijloc de acțiune în limitele competenței sale. Depășirea acestei marje de libertate se concretizează în exces de putere, concept definit în legea contenciosului administrativ, astfel: exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor. Urmărind această linie de argumentare, oportunitatea devine un element al legalității actului administrativ, care poate fi verificată de instanța de contencios constituțional și nu poate rămâne exclusiv la libera apreciere a membrilor autorităților locale. Din această perspectivă, textul

normativ de mai sus creează premisele încălcării art. 1 alin. (5) raportat la art. 52 și art. 126 alin. (6) din Constituție.

Din analiza sistematică a alin. (2) teza a doua și a alin. (3) nu rezultă cu claritate dacă avem în vedere răspunderea administrativă, civilă și penală a funcționarilor publici și a personalului contractual pentru atribuțiile lor specifice sau pentru actele administrative ale autorităților publice în cadrul cărora își desfășoară activitatea. În plus, răspunderea funcționarilor și a personalului contractual nu poate fi angajată decât pentru atribuțiile pe care aceștia le au, în condițiile legii – conform alin. (2) – fără a putea fi extinsă la atribuțiile aleșilor locali, care au alte atribuții conform legii. În mod normal, răspunderea pentru emiterea unui act aparține celui care are, conform legii, autoritatea de a-l emite, în timp ce răspunderea pentru operațiunile administrative necesare emiterii actului revine celor care au atribuții în acest sens. Faptul că a fost angajată răspunderea persoanelor care au realizat operațiunile administrative necesare emiterii actului nu echivalează cu exonerarea de răspundere a persoanelor care au atribuția emiterii actului, întrucât răspunderea este personală și se angajează pentru fiecare persoană în funcție de fapta comisă.

Din această perspectivă, formularea folosită de art. 240 alin. (2) și (3) echivalează cu o eliminare a răspunderii primarului, președintelui consiliului județean, respectiv a președintelui de ședință a consiliului local, răspunderea fiind reglementată doar pentru cei care îndeplinesc operațiunile administrative necesare emiterii actelor. În aceste condiții, este încălcat chiar principiul legalității prevăzut de art. 1 alin. (5) și art. 52 din Constituție.

36. Art. 244 alin. (2) și alin. (3) din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5) și art. 16 alin. (1) din Constituție

Potrivit dispozițiilor alin. (2) și alin. (3) ale art. 244 din legea dedusă controlului de constituționalitate: „(2) Numirea și eliberarea din funcție a administratorului public se face prin dispoziția primarului, respectiv a președintelui consiliului județean, după caz; (3) Persoanele care ocupă funcția de administrator public, de regulă, trebuie să fi absolvit studii superioare economice, administrative, tehnice sau juridice”.

Introdusă cu ocazia modificărilor aduse de Legea nr. 286/2006, funcția de administrator public este în prezent reglementată de dispozițiile art. 112 – 114 din Legea nr. 215/2001. Dat fiind faptul că din punct de vedere al regimului incompatibilităților, administratorul public este asimilat funcționarilor publici, apreciem că instituirea unui tratament diferențiat în privința numirii și eliberării din funcție a acestuia, prin renunțarea la condiția organizării unui concurs prevăzută de actuala reglementare, este de natură să aducă atingere art. 16 alin. (1) din Constituție.

În egală măsură, dispozițiile art. 244 alin. (3) sunt contrare exigențelor de calitate a legii, prin formularea care lasă la latitudinea primarilor sau a președinților de consilii județene condiția referitoare la studiile superioare de specialitate necesare administratorilor publici. Prin folosirea sintagmei „de regulă”, norma prevăzută de art. 244 alin. (3) este lipsită de claritate, nefiind clar menționate cazurile în care aceste condiții trebuie îndeplinite.

D. Partea a IV-a – Prefectul, Instituția Prefectului și serviciile publice deconcentrate

37. Art. 250 alin. (1) și art. 619 din legea criticată încalcă art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție

Potrivit art. 250 alin. (1): „Funcțiile de prefect și de subprefect sunt funcții de demnitate publică”. Reglementarea în vigoare, respectiv art. 10 din Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului prevede că: „Prefectul și subprefectul fac parte din categoria înalților funcționari publici”.

Astfel, legiuitorul operează o schimbare a regimului juridic aplicabil în prezent acestora, funcțiile devenind funcții de demnitate publică. Potrivit art. 604 alin. (1) lit. a) din legea criticată, „a) prevederile art. 250, art. 251 și art. 280 intră în vigoare în termen de 60 zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, a prezentului Cod”. Ulterior intrării în vigoare a Codului administrativ, Guvernul dispune de un termen de 60 de zile pentru efectuarea numirilor în funcție a prefectilor și subprefectilor în condițiile art. 251.

De asemenea, în partea ce reglementează dispozițiile tranzitorii, art. 619 prevede următoarele: „ (1) La 60 de zile de la data intrării în vigoare a prezentului Cod funcțiile publice de inspector guvernamental se desființează. (2) La 60 de zile de la data intrării în vigoare a prezentului Cod funcțiile publice de prefect și subprefect se transformă în funcții de demnitate publică. Ocuparea acestora se face în condițiile art. 251. (3) Pe o perioadă de 60 de zile de la data intrării în vigoare a prezentului Cod, funcțiile de prefect, subprefect și inspector guvernamental sunt funcții publice din categoria înalților funcționari publici, iar regimul juridic aplicabil este cel prevăzut de Titlul II al Părții a VI-a pentru funcțiile publice din categoria înalților funcționari publici. (4) În termen de 60 de zile de la data intrării în vigoare a Titlului II al Părții a VI-a, înalților funcționari publici numiți definitiv până la împlinirea acestui termen în funcțiile publice de prefect, subprefect și inspector guvernamental, li se aplică una dintre următoarele măsuri: a) mobilitate într-o funcție publică din categoria înalților funcționari publici; b) transfer într-o funcție publică din categoria funcțiilor publice de conducere sau execuție; c) mutare definitivă într-o funcție publică din categoria funcțiilor publice de conducere sau execuție; d) eliberarea din funcția publică în condițiile prevăzute la art. 526 alin. (1) lit. c), la împlinirea termenului prevăzut la alin. (1), dacă nu a ocupat o altă funcție publică în condițiile prevăzute la lit. a) – c). (5) Modalitățile de modificare a raportului de serviciu al prefectului sau al subprefectului prevăzute la alin. (4) lit. a) – c) își produc efectele la împlinirea termenului prevăzut la alin. (2). (6) În situația prevăzută la alin. (4) lit. d) preavizul se emite astfel încât să fie respectat termenul prevăzut la alin. (2). (7) La data eliberării din funcția publică în condițiile prevăzute la alin. (4) lit. d) înalții funcționari publici care au ocupat funcțiile publice de prefect, subprefect și inspector guvernamental intră în corpul de rezervă gestionat de Agenția Națională a Funcționarilor Publici. (8) Prin derogare de la prevederile art. 18, până la data depunerii jurământului în fața Președintelui, de către Guvern, în condițiile art. 16 alin. (2) ca urmare a primului vot de încredere acordat de Parlament după intrarea în vigoare a prezentului Cod sau, după caz, de către unii membri ai Guvernului, ca urmare a primei remanieri prin care este modificată structura Guvernului în condițiile art. 62 alin. (5) după intrarea în vigoare a prezentului Cod, secretarul general al Guvernului are rang de ministru și este numit prin decizie a prim-ministrului.”

Formularea aleasă de legiuitor este una improprie. Astfel, la art. 619 alin. (4) din legea criticată se menționează că măsurile aplicate persoanelor care ocupă în prezent funcțiile de prefect și subprefect, în calitate de înalți funcționari publici, se aplică „În termen de 60 de zile de la data intrării în vigoare a Titlului II al Părții a VI-a”. În același timp alin. (2) al aceluiași articol, precizează că „(3) Pe o perioadă de 60 de zile de la data intrării în vigoare a prezentului Cod, funcțiile de prefect, subprefect și inspector guvernamental sunt funcții publice din categoria

înalților funcționari publici, iar regimul juridic aplicabil este cel prevăzut de Titlul II al Părții a VI-a pentru funcțiile publice din categoria înalților funcționari publici”. Astfel, din analiza celor două dispoziții rezultă că există momente diferite de intrare în vigoare în privința dispozițiilor Titlului II al Părții a VI-a din Codul administrativ, aspect ce lipsește norma de claritate și precizie, contrar art. 1 alin. (5) din Constituție.

De asemenea, prin transformarea funcțiilor publice de prefect și subprefect în funcții de demnitate publică este afectată securitatea raporturilor juridice, componentă a principiului legalității consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a arătat că astfel de modificări sunt de natură să înfrângă principiul accesului la funcția publică și cel al stabilității raporturilor de muncă (Decizia nr. 414/2010). În această decizie, Curtea a arătat că „legiuitorul nu a motivat în niciun fel necesitatea desființării unei categorii de funcții publice”.

Unul dintre scopurile legislației privind funcția publică este cel al asigurării unei stabilități în exercitarea prerogativelor de putere publică. În situația de față, prin modul de reglementare a măsurilor tranzitorii este afectată și stabilitatea raporturilor juridice, unul dintre principiile care stau la baza dreptului la muncă, acest principiu decurgând din obligația statului de a crea cadrul legislativ menit să asigure salariaților siguranța și garanția păstrării locului de muncă (Decizia nr. 1039/2009).

Mai mult, dat fiind termenul de 60 de zile instituit de art. 620 din legea criticată, nu rezultă cu claritate dacă măsurile prevăzute de art. 619 alin. (4) sunt aplicabile și în ceea ce privește ocuparea funcției de secretar general al Instituției Prefectului. Aceste necorelări lipsesc norma de precizie și claritate contrar exigențelor art. 1 alin. (5), iar prin transformarea funcțiilor publice în funcții de demnitate publică, încalcă și principiul securității raporturilor juridice prevăzut de același text al Legii fundamentale, legiuitorul omițând să instituie o protecție adecvată împotriva arbitrarului în ceea ce privește asigurarea accesului la funcții publice.

38. Dispozițiile art. 251 alin. (4) și (5) din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5) și art. 16 alin. (1) din Constituție

Potrivit art. 251 din lege, o condiție pentru numirea în funcție a prefecților este absolvirea unor programe de formare specializată în vederea numirii într-o funcție de prefect sau subprefect, organizate de instituțiile abilitate, în condițiile legii. De asemenea, în lege se prevede faptul că această condiție se consideră îndeplinită în situația în care persoana care poate fi numită în funcția de prefect sau subprefect a absolvit, anterior intrării în vigoare a prezentului Cod, programe de formare specializată pentru ocuparea unei funcții publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici.

Potrivit art. 251 alin. (5) „Prin excepție de la prevederile alin. (3) lit. g), poate fi numită în funcția de prefect, respectiv de subprefect, o persoană care nu a absolvit programele de formare specializată, cu condiția ca în termen de maximum 2 ani de la data emiterii actului de numire în funcție să absolve un astfel de program”. Rațiunea parcurgerii acestui program de formare specializată este aceea că însușirea condițiilor necesare trebuie îndeplinită până la numirea în funcția de prefect sau subprefect și nu ulterior acestui moment. Excepția introdusă conduce la o neclaritate și o imprecizie a legii, creând posibilitatea unei discriminări în cadrul corpului prefecților, contrară art. 16 alin. (1) din Constituție.

Chiar dacă art. 251 alin. (3) menține printre condițiile de numire în funcția de prefect sau subprefect absolvirea unor programe de formare specializată organizate de Institutul Național

de Administrație, art. 251 alin. (5) introduce două derogări majore prin care această condiție este relativizată. Acest aspect constituie un privilegiu nejustificat obiectiv și rațional în raport cu persoanele care îndeplinesc toate condițiile de eligibilitate prevăzute la art. 251 alin. (3), ceea ce contravine art. 16 alin. (1) din Constituție privind egalitatea cetățenilor în fața legii.

Instituindu-se, practic, două excepții prin alin. (4) și (5) al art. 251, condiția prevăzută de art. 251 alin. (3) lit. g) se relativizează, încălcându-se și art. 1 alin. (5) din Constituție prin raportare la exigențele de calitate a legii.

39. Art. 266 din legea criticată încalcă art. 123 din Constituție

Potrivit art. 266 din lege: „Îndrumarea și controlul ierarhic de specialitate asupra activității prefecților, a subprefecților și a instituțiilor prefectului se asigură de ministerul care coordonează instituția prefectului.”

Textul încalcă art. 123 alin. (2) din Constituție, întrucât prefecții sunt reprezentanții Guvernului în teritoriu și nu pot fi subordonați sau să primească dispoziții obligatorii de urmat de la un minister aflat în subordinea Guvernului.

Potrivit dispozițiilor constituționale ale art. 123, prefectul este numit de Guvern și reprezintă Guvernul pe plan local, în această calitate conducând serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ teritoriale. Or, în condițiile în care îndrumarea și controlul ierarhic de specialitate asupra activității prefecților s-ar realiza de un minister, ar fi afectat principiul subordonării ierarhice a prefecților față de Guvern și ar fi instituită o subordonare ierarhică față de ministerul de resort, contrar art. 123 din Constituție.

40. Art. 280 din legea criticată încalcă art. 1 alin. (3) și alin. (5), art. 16 alin. (1) și (3) din Constituție

În prezent, potrivit dispozițiilor art. 13 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici: „Categoría funcționarilor publici de conducere cuprinde persoanele numite în una dintre următoarele funcții publice: (...) d) director executiv și director executiv adjunct ai serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale, în cadrul instituției prefectului, în cadrul aparatului propriu al autorităților administrației publice locale și al instituțiilor publice subordonate acestora, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acestora”.

Noua prevedere a art. 280 alin. (1) precizează că „Serviciul public deconcentrat este condus de un manager, funcție de demnitate publică”. Managerul este numit și eliberat din funcție prin ordin al ministrului de resort sau al conducătorului organului de specialitate al administrației publice centrale competent”.

Așadar, legea criticată transformă funcțiile publice de conducere ale serviciilor deconcentrate în funcții de demnitate publică. În egală măsură, potrivit art. 397 alin. (1) lit. e) și f) din legea criticată, funcțiile de director executiv și director executiv adjunct sunt menținute, făcându-se trimitere la art. 392 alin. (2) și (3), cu următorul cuprins: „(2) Funcțiile publice teritoriale sunt funcțiile publice stabilite, potrivit legii, în cadrul instituției prefectului, serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale, precum și instituțiilor publice din teritoriu, aflate în subordinea/coordonarea/sub autoritatea Guvernului, a ministerelor și ale celorlalte organe ale

administrației publice centrale; (3) Funcțiile publice locale sunt funcțiile publice stabilite, potrivit legii, în cadrul aparatului propriu al autorităților administrației publice locale și al instituțiilor publice subordonate acestora”.

Astfel, din analiza acestor dispoziții, rezultă o contradicție de natură să genereze neclaritate și imprecizie, contrar art. 1 alin. (5) din Constituție în dimensiunea sa referitoare la calitatea legii, astfel cum aceasta a fost dezvoltată în jurisprudența Curții Constituționale.

În plus, prin instituirea unui regim derogatoriu pentru numirea și eliberarea din funcție a managerilor, aceste funcții fiind calificate drept funcții de demnitate publică, se creează un regim diferențiat nejustificat obiectiv și rațional, contrar art. 16 alin. (1) din Constituție.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a arătat că astfel de modificări sunt de natură să înfrângă principiul accesului la funcția publică și cel al stabilității raporturilor de muncă (Decizia nr. 414/2010). În această decizie, Curtea a arătat că „legiuitorul nu a motivat în niciun fel necesitatea desființării unei categorii de funcții publice și înființării unor noi posturi de conducere la nivelul serviciilor publice deconcentrate, introducând astfel o reglementare diferită, fără a exista o motivare temeinică, obiectivă și rațională. Prin urmare, instituirea unui tratament juridic diferit cu privire la persoanele care dețin, în momentul de față, calitatea de director executiv și director executiv adjunct la nivelul serviciilor publice deconcentrate în raport cu directorii executivi sau directorii executivi adjuncți din cadrul instituției prefectului, aparatului propriu al autorităților administrației publice locale și al instituțiilor publice subordonate acestora este de natură a încălca prevederile art. 16 alin. (1) din Constituție”.

Considerentele de față sunt aplicabile *mutatis mutandis* și în privința acestor dispoziții. Potrivit art. 645 din partea dispozițiilor tranzitorii ale legii criticate: „(1) În aplicarea art. 280, la 60 de zile de la data intrării în vigoare a prezentului Cod conducătorilor serviciilor publice deconcentrate care au calitatea de funcționari publici li se aplică una dintre următoarele măsuri: a) transfer, în condițiile art. 513 alin. (1) lit. a), într-o funcție publică din categoria funcțiilor publice de conducere sau de execuție; b) mutare definitivă, în condițiile art. 514 alin. (4) lit. a), într-o funcție publică din categoria funcțiilor publice de conducere sau de execuție; c) eliberarea din funcția publică în condițiile prevăzute la art. 526 alin. (1) lit. c), la împlinirea termenului prevăzut la alin. (1), dacă nu și-a dat acordul și nu a ocupat o altă funcție publică în condițiile prevăzute la lit. a) – b)”.

Apreciem că o astfel de măsură încalcă deopotrivă prevederile art. 16 alin. (3) din Constituție, în conformitate cu care accesul la funcțiile publice se face „în condițiile legii”.

Potrivit Deciziei nr. 414/2010, „Existența drepturilor și libertăților prevăzute de Constituție nu este doar declarativă și iluzorie, ci efectivă, astfel încât și dreptului de acces la funcțiile publice trebuie să i se aplice același regim. De aceea, Curtea constată că dreptul de acces la funcțiile publice este unul complex, fiind compus din cel puțin 3 elemente esențiale, și anume: - accesul/ocuparea efectivă a funcțiilor publice prin concurs; - exercitarea atributelor de funcție publică; - încetarea raporturilor de serviciu. Aceste elemente sunt legate intrinsec de cariera funcționarului public și sunt inerente oricărei funcții publice”.

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

În consecință, este afectată și stabilitatea raporturilor juridice, unul dintre principiile care stau la baza dreptului la muncă, acest principiu decurgând din obligația statului de a crea cadrul

legislativ menit să asigure salariaților siguranța și garanția păstrării locului de muncă (Decizia nr. 1039/2009).

Acest considerent își găsește aplicabilitatea și în această situație, din moment ce unul dintre scopurile legislației privind funcția publică este asigurarea unui serviciu public stabil. Încălcarea acestui principiu constituțional ce derivă din dreptul la muncă are drept rezultat, înfrângerea principiului constituțional al statului de drept prevăzut de art. 1 alin. (3) și a principiului supremației Constituției prevăzut de art. 1 alin. (5) din Constituție.

E. Partea a VI-a – Statutul funcționarilor publici, prevederi aplicabile personalului contractual din administrația publică și evidența personalului plătit din fonduri publice

41. Art. 389 lit. i) din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție

Față de forma actuală, sunt exceptate de la aplicarea prevederilor privind funcționarii publici și următoarele categorii de personal: personalul din unitățile sanitare, cadrele didactice și alte categorii de personal din unitățile de învățământ (cadrele didactice sunt exceptate și în forma actuală), personalul regiilor autonome, companiilor și societăților naționale, precum și al societăților din sectorul public, personalul militar, membrilor Corpului diplomatic și consular al României și personalului contractual încadrat pe funcții specifice Ministerului Afacerilor Externe.

De asemenea, la art. 389 lit. i) se prevede că dispozițiile din Titlul II, respectiv cele privind Statutul funcționarilor publici, nu se aplică membrilor Corpului diplomatic și consular al României și personalului contractual încadrat pe funcții specifice în Ministerul Afacerilor Externe. În cazul de față este imposibil de stabilit care va fi norma aplicabilă, în condițiile în care art. 377 alin. (3) precizează că activitățile de specialitate necesare realizării politicii externe a statului reprezintă activități cu caracter special care implică exercitarea prerogativelor de putere publică. În această situație norma nu este suficient de clar reglementată, întrucât textul de lege ar fi trebuit să precizeze că aceste funcții specifice din cadrul Ministerului Afacerilor Externe sunt unele prin care nu se exercită puterea publică. Dacă acestea nu sunt de natura celor prevăzute la art. 377 alin. (3) - prerogative de exercitare a puterii publice, atunci norma apare ca superfluă, întrucât la art. 389 lit. a) se prevede că personalului contractual salariat din aparatul propriu al autorităților și instituțiilor publice care nu exercită prerogativa de putere publică nu i se aplică prevederile privind funcționarii publici. În concluzie, excepția mai sus amintită generează impredictibilitate în aplicare, ceea ce contravine art. 1 alin. (5) din Constituție.

42. Art. 408 alin. (1) și alin. (3) din legea criticată încalcă art. 1 alin. (4) și (5), precum și art. 41 alin. (1) din Constituție

Din analiza dispozițiilor care reglementează organizarea, funcționarea și atribuțiile Agenției Naționale a Funcționarilor Publici rezultă că acest organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, are un rol esențial în dezvoltarea unui corp de funcționari publici profesionist, stabil și imparțial. În jurisprudența sa, Curtea a arătat că în strânsă legătură cu procesul de recrutare, promovare și păstrare în corpul profesional al funcționarilor publici se află calitatea profesională și morală a persoanei care își desfășoară activitatea în structurile administrației publice, în calitate de funcționar public (Decizia nr. 32/2018).

Observăm însă că, spre deosebire de legea aflată în vigoare, în care această Agenție are competențe în ceea ce privește avizarea concursurilor organizate de către autoritățile publice

pentru ocuparea posturilor de execuție, precum și în ceea ce privește dispunerea suspendării organizării și desfășurării concursurilor, prin legea dedusă controlului de constituționalitate, printre atribuțiile reglementate de art. 408 alin. (1), nu se mai regăsesc cele referitoare la avizarea concursurilor organizate de autoritățile publice pentru ocuparea posturilor de execuție. În legătură cu realizarea procesului de recrutare, promovare și păstrare în corpul profesional al funcționarilor publici și, implicit, cu tot ceea ce ține de cariera funcționarilor publici, atribuțiile menționate ocupă un rol important.

În același sens, învederăm și faptul că printre dispozițiile noii reglementări nu se mai găsesc avizul ANFP și, după caz, posibilitatea acestui organism de a propune măsurile speciale de protecție pentru funcționarii publici cu atribuții de control și inspecție, executare silită a creanțelor bugetare, precum și pentru alte categorii de funcționari publici care desfășoară activități cu grad ridicat de risc profesional. Această lacună legislativă poate determina o afectare a dreptului la protecția legii aplicabil funcționarului public, acest drept fiind o componentă a dreptului la muncă. Considerăm astfel că diminuarea atribuțiilor ANFP în legătură cu organizarea carierei funcționarilor publici este de natură să creeze o afectare a dreptului la muncă așa cum acesta este prevăzut prin art. 41 alin. (1) din Constituție.

La art. 408 privind atribuțiile ANFP legea supusă controlului Curții Constituționale prevede că ANFP elaborează cadre de competență în condițiile legii, iar la alin. (3) al aceluiași articol stabilește faptul că aceste cadre constituie cadrul de referință pentru organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici exprimat prin totalitatea standardelor, indicatorilor și descriptorilor utilizați cu referire la capacitatea unei persoane de a selecta, combina și utiliza adecvat cunoștințe, abilități și alte achiziții constând în valori și atitudini, pentru rezolvarea cu succes a sarcinilor stabilite în exercitarea unei funcții publice, precum și pentru dezvoltarea profesională ori personală în condiții de eficacitate și eficiență. În ceea ce privește conținutul, competența și procedura de elaborare și avizare a cadrelor de competență, se precizează că acestea se aprobă prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministerului de resort. Așadar, legea instituie puterii executive competența de a reglementa în domenii ce țin de statutul funcționarului public, respectiv metodologia privind conținutul, competența și procedura de elaborare și avizare a cadrului de referință pentru organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici. Or, prin reglementarea unor asemenea dispoziții referitoare la organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici printr-un act cu forță juridică inferioară legii se încalcă dispozițiile art. 1 alin. (4) din Constituție referitoare la principiul separației și echilibrului puterilor în stat întrucât Guvernul se află în situația de a reglementa, prin hotărâre, într-un domeniu ce aparține legii, ca act juridic al Parlamentului.

Cu privire la organizarea și desfășurarea carierei funcționarilor publici, jurisprudența Curții Constituționale este grăitoare, aceasta constatând că delegarea atribuției de a stabili asemenea norme către Guvern, prin emiterea unor acte administrative cu caracter normativ, de rang infralegal, nu respectă dispozițiile art. 1 alin. (4) din Constituție referitor la principiul separației și echilibrului puterilor în stat. Totodată, Curtea reține că o normă juridică trebuie să reglementeze în mod unitar, uniform, să stabilească cerințe minimale aplicabile tuturor destinatarilor și că o dispoziție legală trebuie să fie precisă, neechivocă, să instituie norme clare, previzibile și accesibile a căror aplicare să nu permită arbitrarul sau abuzul. Cu privire la principiul constituțional al securității juridice, în componenta sa referitoare la previzibilitatea și accesibilitatea legii, instanța constituțională, raportându-se la exigențele prevăzute de art. 1 alin. (5) din Constituție, a reținut faptul că reglementarea unor elemente esențiale ale raportului de serviciu al funcționarului public, constând în metodologia de evaluare a activității profesionale, circumscrisă statutului funcționarului public, printr-un act administrativ, ce are caracter

infracțional, nu respectă exigențele de stabilitate și previzibilitate ale normei legale. (Decizia nr. 818/2017).

Tot prin raportare la dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, în ceea ce privește cerințele de predictibilitate ale legii, poate fi analizat și art. 408 alin. (1) lit. e) din legea criticată. Astfel, potrivit acestui articol, ANFP monitorizează și controlează modul de aplicare a legislației privind funcția publică, funcționarii publici, precum și respectarea aplicării normelor de conduită în cadrul autorităților și instituțiilor publice și înaintea ministerului de resort propuneri privind măsurile ce se impun. În aceste situații, subliniem că norma este lipsită de claritate întrucât nu este stabilită modalitatea de constatare a măsurilor de aplicare a sancțiunilor de către ministerul de resort, mai ales că în sarcina ANFP legea nu prevede pârghiile necesare pentru îndeplinirea acestor atribuții. Mai mult de atât, este neclară modalitatea în care ministerul de resort poate sancționa neaplicarea unor norme pe care nu le monitorizează și nu le controlează direct.

43. Art. 413 prin raportare la art. 623 din legea criticată încalcă art. 16 alin. (1) și (3) și art. 147 alin. (4) din Constituție

Art. 413 din legea dedusă controlului de constituționalitate - intitulat „Transformarea posturilor de natură contractuală în funcții publice” prevede: „Autoritățile și instituțiile publice care au prevăzute în statele de funcții posturi de natură contractuală, care presupun desfășurarea unor activități dintre cele prevăzute la art. 377 alin. (1) – (3), stabilesc funcții publice în condițiile prevăzute la art. 414.

Dispozițiile art. 377 alin. (1) – (3) se referă la prerogativele de putere publică, statuând că acestea sunt exercitate prin activități cu caracter general și prin activități cu caracter special.

În cuprinsul dispozițiilor tranzitorii, art. 623 prevede: „(1) Prin excepție de la prevederile art. 471, până la data de 1 ianuarie 2019, calitatea de funcționar public se poate dobândi și prin transformarea posturilor de natură contractuală în posturi aferente funcțiilor publice, în condițiile prevăzute la art. 413”.

Așadar, legiuitorul a instituit o perioadă tranzitorie în care calitatea de funcționar public se poate dobândi și prin transformarea posturilor de natură contractuală în posturi aferente funcțiilor publice. O astfel de reglementare încalcă dispozițiile art. 16 alin. (1) și alin. (3) și art. 147 alin. (4) din Constituție.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a arătat că „prevăzând transferul implicit al persoanei care a ocupat un post de natură contractuală transformat într-unul ce ține de regimul funcției publice, încalcă art. 16 alin. (1) și (3) din Constituție. Curtea a arătat că o asemenea soluție legislativă, pe de o parte, consacră o modalitate paralelă de acces efectiv la funcțiile publice de execuție, iar, pe de altă parte, poate constitui temei pentru ocuparea fără concurs a funcțiilor publice de conducere. Schimbarea naturii juridice a postului nu trebuie să echivaleze și cu transferul persoanei care a ocupat postul inițial, aceasta urmând a susține un concurs pentru a avea dreptul să ocupe o funcție publică, deci de a intra în categoria funcționarilor publici.” (Decizia nr. 414/2010).

Așadar, prin legea criticată este instituit un privilegiu nejustificat obiectiv și rațional pentru persoanele care ocupă posturi contractuale, acestea putând ocupa funcția publică fără concurs. În decizia precitată, Curtea a precizat că „dreptul de acces la funcțiile publice este unul complex, fiind compus din cel puțin 3 elemente esențiale, și anume: - accesul/ocuparea efectivă a funcțiilor publice prin concurs; - exercitarea atributelor de funcție publică; - încetarea raporturilor de serviciu”. Prin transformarea posturilor contractuale în funcții publice potrivit dispozițiilor

criticate, se aduce atingere unui element din cele ale conținutului art. 16 alin. (3) din Constituție, încălcându-se totodată și jurisprudența Curții Constituționale și efectul obligatoriu al deciziilor sale prevăzut de art. 147 alin. (4) din Constituție.

44. Art. 426 alin. (2) și (3) din legea criticată încalcă art. 16 alin. (1) din Constituție

Conform art. 426 alin. (2) și alin. (3) din legea supusă controlului de constituționalitate, pentru orele lucrate peste durata normală a timpului de lucru sau în zilele de sărbători legale ori declarate zile nelucrătoare funcționarilor publici au dreptul la recuperare sau la plata majorată, în condițiile legii. Dispozițiile alin. (2) nu sunt aplicabile funcționarilor publici care exercită funcția publică în temeiul unui raport de serviciu cu timp parțial.

Prin raportare la dispozițiile aflate în vigoare, este eliminată limita de 360 de ore suplimentare efectuate într-un an de funcționarilor publici. De asemenea, dreptul la recuperare sau la plată majorată este aplicabil doar funcționarilor publici cu normă întreagă, ceea ce creează un tratament diferențiat în raport cu funcționarilor publici cu normă parțială - art. 429 alin. (3). Un astfel de tratament diferențiat încalcă art. 16 alin. (1) din Constituție, acesta nefiind justificat obiectiv și rațional, întrucât instituirea unui raport de serviciu cu timp parțial se poate realiza în condițiile limitativ prevăzute de lege.

45. Art. 434 alin. (2) din legea criticată încalcă art. 1 alin. (3) și (5), precum și art. 138 alin. (5) din Constituție

Potrivit alin. (2) al art. 434 din legea dedusă controlului de constituționalitate: „Autoritatea sau instituția publică este obligată să suporte cheltuielile necesare asigurării asistenței juridice, în cazul în care împotriva funcționarului public au fost formulate sesizări către organele de cercetare penală sau acțiuni în justiție cu privire la modul de exercitare a atribuțiilor de serviciu. Condițiile de suportare a cheltuielilor necesare asigurării asistenței juridice se stabilesc prin act administrativ al conducătorului autorității sau instituției publice”.

Totodată, menționăm că, potrivit alin. (4) al aceluiași articol, în cazul în care funcționarul public a fost condamnat definitiv pentru săvârșirea unei infracțiuni cu intenție directă, acesta are obligația restituirii sumei aferente asigurării asistenței juridice, respectiv achitarea contravalorii serviciilor juridice prestate de instituția sau autoritatea publică, după caz.

Stabilirea condițiilor de suportare a cheltuielilor în discuție prin act administrativ al autorității sau instituției publice lipsește norma de claritate și precizie, contrar exigențelor art. 1 alin. (5) din Constituție și este de natură să creeze standarde neunitare, putând conduce la un tratament diferențiat aplicabil funcționarilor publici în funcție de instituția sau autoritatea la care sunt angajați.

În plus, o asemenea soluție legislativă contravine și art. 138 alin. (5) din Constituție, întrucât, astfel cum s-a subliniat de către instanța de control constituțional prin paragrafele 61 și 58 din Decizia nr. 22/2016, antrenează cheltuieli bugetare fără stabilirea unei surse de finanțare reale, contrar cerințelor de certitudine și previzibilitate bugetară inerente conținutului normativ al textului constituțional antereferit. Textul constituțional sus-citat „nu se referă la existența *in concreto* a unor resurse financiare suficiente la momentul adoptării legii, ci la faptul că acea cheltuială să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar.”

Mai mult, norma este cu atât mai neclară cu cât instituția sau autoritatea la care funcționarul public își desfășoară activitatea va suporta cheltuielile necesare asistenței juridice



și în ipoteza în care acesta este suspendat din funcție, ca efect al trimiterii sale în judecată. O astfel de măsură este contrară chiar art. 1 alin. (3) privind statul de drept. În mod similar, măsura suspendării din funcție ca efect al trimiterii în judecată este legată chiar de existența unor dubii asupra probității morale a respectivului funcționar public, aspect de natură să afecteze autoritatea pe care acesta o exercită.

46. Art. 458 alin. (3) din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție

Potrivit prevederilor art. 458 alin. (3) coroborate cu cele ale art. 459 alin. (1), consilierul de etică exercită un rol activ în domeniul încălcării normelor de conduită prevăzute de Legea privind Codul administrativ al României. În exercitarea acestui rol activ, consilierul de etică îndeplinește atribuțiile prevăzute prin acest Cod și prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ANFP. Subliniem faptul că aceste dispoziții care reglementează o componentă esențială a statutului funcționarului public, respectiv atribuțiile consilierului de etică, deci elemente esențiale în executarea obligațiilor născute dintr-un raport de serviciu, sunt lipsite de predictibilitate prin faptul că o parte din atribuțiile specifice funcției va fi cunoscută abia după reglementarea ei prin hotărâre de Guvern.

Mai mult de atât, prin reglementarea acestor atribuții de către executiv, printr-un act emis în executarea legii, se face de fapt o completare a unui act juridic cu forță juridică superioară actului administrativ, cu consecința încălcării art. 1 alin. (5) referitor la cerințele de calitate a legii, prin nerespectarea principiului ierarhiei juridice a actelor normative. În acest caz, considerăm că sunt aplicabile, *mutatis mutandis*, considerentele reținute de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 109/2018, pronunțată în legătură cu evaluarea activității profesionale a funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare. Astfel, Curtea a considerat că evaluarea acestor funcționari se referă la modul de executare a raportului de serviciu și, prin efectele produse, poate avea drept consecință chiar încetarea acestuia. Totodată, prin aceeași Decizie, instanța constituțională a stabilit că evaluarea profesională trebuie să respecte anumite cerințe de stabilitate și previzibilitate. Astfel, delegarea atribuției de a stabili aceste norme unui membru al Guvernului, prin emiterea unor acte cu caracter administrativ ce au caracter infralegal, determină o stare de incertitudine juridică, acest tip de acte având, de obicei, un grad sporit de schimbări succesive în timp. Astfel, normele respective trebuie să respecte anumite exigențe de stabilitate, previzibilitate și claritate, iar delegarea către un membru al Guvernului a atribuției de a le stabili, prin emiterea unor acte administrative cu caracter normativ, de rang infralegal, determină o stare de incertitudine juridică.”

47. Art. 465 alin. (10) din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție

La art. 465 alin. (10) legea dedusă controlului constituțional prevede că normele metodologice cu privire la formarea și perfecționarea profesională a funcționarilor publici, inclusiv drepturile și obligațiile asociate procesului de formare sunt stabilite prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministerului cu atribuții în domeniul administrației publice. Considerăm că toate aceste dispoziții stabilite prin norme metodologice reprezintă aspecte esențiale ce țin de cariera funcționarilor publici și, implicit, de statutul funcționarilor publici, întrucât stabilesc drepturi și obligații asociate procesului de formare. Reglementarea unor asemenea dispoziții printr-un act al executivului creează un teren propice modificărilor succesive, ceea ce poate determina insecuritate și incertitudine în aplicarea normei juridice. Independența exercitării funcției publice se asigură inclusiv prin crearea condițiilor pentru

stabilitatea funcției publice, deci implicit prin prevederea unui cadru clar și precis privind formarea și perfecționarea persoanelor care exercită funcția publică. Astfel, noua reglementare nu este previzibilă, ceea ce intră în contradicție cu principiul stabilității funcției publice și, în plus, încalcă prevederile constituționale ale art. 1 alin. (5) referitor la previzibilitatea și accesibilitatea legii.

48. Art. 475 din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5) și art. 16 alin. (3) din Constituție

Art. 475 din legea criticată creează o situație juridică incertă prin modificările succesive ale vechimilor necesare ocupării unor funcții publice. Astfel, persoanelor care ocupă funcții publice nu li se asigură o protecție adecvată împotriva arbitrariului în ceea ce privește asigurarea accesului la funcțiile publice.

În condițiile în care ultima intervenție asupra Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici a intrat în vigoare la data de 6.07.2018, modificându-se inclusiv vechimile în specialitatea studiilor necesare pentru ocuparea diferitelor funcții publice, iar prin legea criticată se intervine din nou asupra acestor dispoziții, rezultă că într-un interval de 6 luni vor fi solicitate succesiv trei perioade diferite de vechime în specialitatea studiilor, pentru ocuparea aceleiași funcții, fără ca pentru acest aspect să existe o motivare obiectivă și rațională.

În consecință, se aduce atingere pe lângă art. 16 alin. (3) și art. 1 alin. (5) din Constituție în componenta sa referitoare la previzibilitatea și claritatea legii.

49. Art. 492 din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție

Art. 492 din legea dedusă controlului de constituționalitate stabilește modalitățile privind evaluarea performanțelor individuale ale funcționarilor publici. Astfel, la alin. (2) textul prevede că procesul de evaluare a performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici de execuție și a funcționarilor publici de conducere cuprinde evaluarea obiectivelor individuale ale funcționarilor publici și testarea cunoștințelor funcționarului public necesare îndeplinirii obiectivelor individuale stabilite în baza atribuțiilor din fișa postului, pentru perioada evaluată.

În fapt, rezultă că un funcționar public va fi testat de două ori pentru verificarea aceluiași cunoștințe, întrucât îndeplinirea respectivelor obiective nu se poate face decât prin deținerea și folosirea cunoștințelor care vor fi ulterior verificate prin testarea în scris. Așadar deținerea cunoștințelor necesare îndeplinirii obiectivelor este, în mod evident, subsumată primei etape a evaluării. Este ușor de înțeles faptul că un funcționar public care nu deține cunoștințele necesare nu își va putea îndeplini obiectivele individuale, acest aspect fiind anterior evaluat, în integralitatea lui, în cadrul primei componente a evaluării.

În concluzie, ținând cont de aceste aspecte, considerăm că modalitățile privind evaluarea performanțelor individuale ale funcționarilor publici sunt contradictorii, insuficiente și neclare, ceea ce determină nerespectarea dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție în componenta acestuia privind cerințele de calitate a legii.

50. Art. 520 alin. (1) lit. e) din legea criticată încalcă prevederile art. 1 alin. (3) și (5) și art. 147 alin. (4) din Constituție

Art. 520 alin. (1) lit. e) din legea criticată - cu denumire marginală „Suspendarea de drept a raporturilor de serviciu” - prevede: „(1) Raportul de serviciu se suspendă de drept atunci când funcționarul public se află în una dintre următoarele situații: e) este arestat preventiv, se află în

arest la domiciliu, precum și în cazul în care împotriva funcționarului public s-a luat, în condițiile Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală, cu modificările și completările ulterioare, măsura cercetării prealabile sub control judiciar ori sub control judiciar pe cauțiune, dacă în sarcina acestuia au fost stabilite obligații care împiedică exercitarea raportului de serviciu.”

Textul criticat are o formulare ambiguă întrucât sintagma „dacă în sarcina acestuia au fost stabilite obligații care împiedică exercitarea raportului de serviciu” permite interpretarea potrivit căreia raportul de serviciu nu se suspendă de drept, ci ar putea continua dacă în sarcina funcționarului public, împotriva căruia s-a dispus măsura cercetării prealabile sub control judiciar ori sub control judiciar pe cauțiune, nu au fost stabilite obligații care împiedică exercitarea raportului de serviciu.

Lipsa de rigoare și de precizie a normei criticate afectează cele două principii, respectiv cel al securității juridice și cel al încrederii legitime în dispozițiile legii, ceea ce contravine dispozițiilor art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție.

De asemenea, textul de lege criticat contravine jurisprudenței Curții Constituționale care, prin Decizia nr. 676/2010, a statuat că „sanctiunea administrativă a suspendării funcționarului public din funcția publică pe care acesta o deține, în cazul în care s-a dispus trimiterea în judecată a acestuia, are ca finalitate protejarea autorității sau a instituției publice față de pericolul continuării activității ilicite și al extinderii consecințelor periculoase ale faptei penale săvârșite de către funcționarul public.”

Totodată, prin Decizia nr. 32/2018, paragraful 53, Curtea Constituțională a statuat că „nu poate trece cu vederea împrejurarea că pentru alte categorii de funcționari publici cu statute speciale, precum și pentru judecători, procurori, persoane care ocupă funcții publice numite sau alese, dar și profesii liberale sau simpli salariați, legiuitorul a prevăzut consecințe juridice asupra raporturilor de muncă în cazul în care o procedură judiciară penală se află în desfășurare. De vreme ce pentru miniștri, judecători, procurori, magistrați-asistenți, judecători ai Curții Constituționale, Avocatul Poporului, membri ai Curții de Conturi și auditori publici externi, practicieni în insolvență, membri ai Corpului diplomatic și consular al României, personalul vamal, salariați cu contracte de muncă individuale sau avocați, legea prevede suspendarea contractului, raportului de muncă sau raportului de serviciu, după caz, în ipoteza trimiterii în judecată sub acuzația săvârșirii unei fapte penale, suspendare care operează de drept sau facultativ, după caz, nimic nu justifică crearea unui regim juridic mai favorabil sub aspectul incidenței măsurii administrative a suspendării raportului de serviciu în cazul funcționarilor publici, care în egală măsură sunt ținuti de respectarea unei conduite în deplină legalitate și integritate, așa cum aceste principii au fost configurate la paragrafele 27 – 29.”

Raportat și la jurisprudența antereferită a Curții Constituționale, concluzionăm că textul de lege criticat încalcă dispozițiile art. 1 alin. (3) și (5), precum și art. 147 alin. (4) din Constituție.

51. Art. 557 alin. (1) din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție

Art. 557 prevede la alin. (1): „Personalul contractual din administrația publică are aceleași drepturi și obligații ca și funcționarii publici, cu excepția drepturilor și îndatoririlor reglementate în mod expres pentru funcționarii publici.” Aceste dispoziții sunt neclare sub aspectul drepturilor, obligațiilor sau îndatoririlor pe care personalul respectiv le are, în condițiile în care legiuitorul folosește termenul de drepturi și îndatoriri ale funcționarilor publici. Așadar, nu rezultă care sunt celelalte obligații ale funcționarilor publici de care personalul contractual va beneficia. În plus, acest text creează confuzie cu privire la aplicabilitatea prevederilor legale în materia conflictului de interese pentru această categorie de

personal. Din aceste considerente, apreciem că textul contravine dispozițiilor constituționale prevăzute de art. 1 alin. (5) referitoare la respectarea normelor de tehnică legislativă cu privire la cerințele de claritate a legii.

52. Art. 561 alin. (1) din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție

La art. 561 alin. (1) din legea criticată se stabilește că încadrarea și promovarea personalului contractual se fac potrivit prevederilor din statute sau alte acte normative specifice domeniului de activitate, aprobate prin legi, hotărâri ale Guvernului sau act administrativ al ordonatorului principal de credite. De asemenea, la alin. (4) al aceluiași articol se prevede că promovarea în grade sau trepte profesionale imediat superioare se realizează pe baza criteriilor stabilite prin regulament-cadru, ce se aprobă prin hotărâre a Guvernului, dacă nu este reglementată altfel prin statute sau alte acte normative specifice. Considerăm că stabilirea prin hotărâre de Guvern sau act administrativ al ordonatorului principal de credite a normelor privind încadrarea și promovarea personalului contractual instituie aspecte esențiale, precum drepturi și obligații care sunt direct legate de desfășurarea activității personalului contractual și de cariera acestuia. Reglementarea unor asemenea dispoziții printr-un act al executivului vulnerabilizează norma legislativă prin instituirea posibilității unor modificări succesive, ceea ce poate determina insecuritate și incertitudine în aplicarea normei juridice. Astfel, noua reglementare nu este previzibilă, ceea ce intră în contradicție cu principiul stabilității funcției publice și, în plus, încalcă prevederile constituționale ale art. 1 alin. (5) referitor la previzibilitatea și accesibilitatea legii.

53. Art. 563 alin. (4) din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție

Cu privire la dispozițiile art. 563 alin. (4) ce stabilesc posibilitatea personalului contractual de a se adresa instanței în cazul contestării măsurilor în legătură cu stabilirea unor drepturi ale acestora, constatăm că nu se corelează cu cele ale art. 37 din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, întrucât este neclar care va fi competența funcțională a instanței, respectiv la care secție a instanței judecătorești - secția contencios sau secția litigii de muncă, va putea persoana nemulțumită să atace actul administrativ respectiv. Astfel, apreciem că textul de lege creează confuzie în aplicare, ceea ce vine în contradicție cu cerințele de previzibilitate și claritate a legii stabilite de art. 1 alin. (5) din Constituție.

F. Partea a VII-a - Răspunderea administrativă

54. Art. 578 alin. (2) din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție

Art. 578 alin. (2) din legea dedusă controlului de constituționalitate stabilește: „În cazul în care fapta a fost sesizată și ca abatere disciplinară și ca infracțiune, procedura angajării răspunderii administrativ-disciplinare se suspendă până la dispunerea clasării dosarului ori renunțării la urmărirea penală sau până la data la care instanța judecătorească dispune achitarea, renunțarea la aplicarea pedepsei, amânarea aplicării pedepsei sau încetarea procesului penal.”

Considerăm că aceste prevederi prezintă neclarități, fiind imprecise în ceea ce privește caracterul duratei în timp a angajării răspunderii administrativ-disciplinare, în condițiile în care textul de lege nu specifică caracterul definitiv al hotărârii judecătorești prin care se dispune achitarea, renunțarea la aplicarea pedepsei, amânarea aplicării pedepsei sau încetarea procesului penal. Astfel, apreciem că textul de lege creează confuzie în aplicare, ceea ce vine în



contradicție cu cerințele de previzibilitate și claritate a legii stabilite de art. 1 alin. (5) din Constituție.

55. Art. 580 și art. 581 din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5), art. 52 alin. (3) și art. 147 alin. (4) din Constituție

Art. 580 – 581 din legea supusă controlului de constituționalitate reglementează răspunderea administrativ-patrimonială ca acea formă a răspunderii administrative care constă în obligarea statului sau, după caz, a unităților administrativ-teritoriale la repararea pagubelor cauzate unei persoane fizice sau juridice prin orice eroare judiciară, pentru limitele serviciului public, printr-un act administrativ ilegal sau prin refuzul nejustificat al administrației publice de a rezolva o cerere privitoare la un drept recunoscut de lege sau la un interes legitim. În ceea ce privește răspunderea statului pentru prejudiciile cauzate, se prevede că statul răspunde patrimonial pentru condamnarea sau arestarea unei persoane în vederea reparării prejudiciilor cauzate prin erorile judiciare în condițiile legislației privind statutul judecătorilor și procurorilor și ale Codului de procedură penală.

Dincolo de faptul că sediul materiei pentru o atare reglementare nu este într-o lege denumită Codul administrativ al României, cele două norme criticate sunt neclare, întrucât legiuitorul ar fi trebuit să ofere o definiție normativă exactă a erorii judiciare, acestuia revenindu-i obligația de a stabili ipotezele pe care le consideră a fi erori judiciare, pe baza criteriilor, exigențelor sau valențelor de natură constituțională stabilite de Curte. Astfel, noțiunea de „eroare judiciară” ar fi trebuit să includă descrierea elementelor, împrejurărilor sau situațiilor care pot fi încadrate pentru a stabili criterii clare și univoce, utile instanțelor judecătorești chemate să interpreteze și să aplice legea.

În legătură cu aceste aspecte, Curtea Constituțională a arătat prin Decizia nr. 252/2018, că „legea este adoptată pentru a fi aplicată și nu pentru a conține principii generale pentru ca, ulterior, să se adopte o altă reglementare care să le concretizeze; de aceea, o lege cuprinde atât principii generale, cât și reglementări specifice care pun în aplicare aceste principii. Aceasta ar trebui să fie și abordarea legiuitorului cu privire la eroarea judiciară”. Prin Decizia nr. 45/2018, Curtea a statuat că în definirea erorii judiciare trebuie să se țină cont de „dezlegarea unei situații litigioase contrar realității faptice/juridice, precum și neregularitatea manifestă în privința desfășurării procedurii, care nu a fost remediată în cursul acesteia, ambele legate de ideea de vătămare a drepturilor și libertăților fundamentale”. Curtea a reținut că legiuitorul are obligația de a identifica și reglementa acele încălcări ale normelor de drept material sau procesual care se circumscriu noțiunii de eroare judiciară. În lipsa unor astfel de elemente de circumstanțiere, precizie și detalieri, legea ar rămâne la un nivel științific, abstract, fără legătură cu realitatea juridică. Așadar, obligația legiuitorului fixată de Curtea Constituțională este tocmai de a identifica și reglementa acele încălcări ale normelor de drept material sau procesual care se circumscriu noțiunii de eroare judiciară, în sensul considerentelor din deciziile anterior citate. Absența unei detalieri clare a unor astfel de dispoziții lipsește norma de claritate și destinarii acesteia de posibilitatea de a prevedea conduita de urmat, ceea ce contravine cerințelor de claritate și previzibilitate a normei juridice, instituite prin art. 1 alin. (5) din Constituție.

56. Art. 582 din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție

La art. 582 sunt prevăzute condițiile răspunderii exclusive a autorităților și instituțiilor publice pentru limitele serviciului public. Considerăm că sintagma „pentru limitele serviciului public” este lipsită de claritate. Nu se precizează, în acest caz, ce reprezintă aceste limite și dacă

acestea sunt, în fapt, niște condiții stabilite pentru angajarea răspunderii autorităților. Această neclaritate a textului determină imposibilitatea aplicării ei, întrucât autoritățile responsabile nu vor reuși, într-un mod rezonabil, să adopte o conduită adecvată, astfel încât să evite angajarea răspunderii patrimoniale. Având în vedere aceste neclarități, rezultă că art. 582 nu îndeplinește condițiile de claritate și previzibilitate stabilite ca cerințe de calitate ale legii, ceea ce contravine art. 1 alin. (5) din Constituție.

G. Partea a IX-a – Dispoziții tranzitorii și finale

57. Art. 611 alin. (1) din legea supusă controlului de constituționalitate încalcă prevederile art. 1 alin. (3) și (5), art. 13 și art. 120 alin. (2) din Constituție

Potrivit art. 611 din legea criticată, „(1) Prevederile art. 94, art. 135 alin. (5), art. 138 alin. (2), art. 195 alin. (2) – (6), art. 198 alin. (3) și ale art. 199 alin. (3) sunt aplicabile și în cazul în care, din diferite motive, după intrarea în vigoare a prezentului Cod, ponderea cetățenilor aparținând unei minorități naționale scade sub procentul prevăzut la art. 94.”

În conformitate cu dispozițiile art. 120 alin. (2) din Constituție, „În unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o *pondere semnificativă* se asigură folosirea limbii minorității naționale respective în scris și oral în relațiile cu autoritățile administrației publice locale și cu serviciile publice deconcentrate, în condițiile prevăzute de legea organică.”

La art. 94 alin. (1) din legea criticată se prevede că „În unitățile/subdiviziunile administrativ-teritoriale, în care cetățenii aparținând minorităților naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, autoritățile administrației publice locale, instituțiile publice aflate în subordinea acestora, organismele prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes local sau județean, precum și prefecturile, serviciile publice deconcentrate, au obligația să asigure în raporturile cu aceștia, folosirea limbii minorității naționale respective, în conformitate cu prevederile Constituției, ale prezentului Cod și ale tratatelor internaționale la care România este parte.”

Astfel cum prevede art. 120 alin. (2) din Constituție, „în condițiile prevăzute de legea organică”, legiuitorul a stabilit la art. 94 alin. (1) din legea criticată că prin pondere semnificativă se înțelege „peste 20% din numărul locuitorilor” unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale.

Textul criticat contravine art. 120 alin. (2) din Constituție întrucât elimină criteriul constituțional al „ponderii semnificative” stabilit prin art. 94 alin. (1) din legea criticată, cu consecința încălcării prevederilor art. 13 din Constituție conform căruia, „în România, limba oficială este limba română.”

Totodată, norma criticată este contrară art. 94 alin. (1) din legea criticată, care stabilește criteriul „ponderii semnificative” la „peste 20% din numărul locuitorilor” unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale. Astfel de contradicții existente în cuprinsul aceluiași act normativ sunt de natură să lipsească norma de previzibilitate, aducându-se atingere cerințelor de calitate a legii prevăzute de art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție.

În consecință, textul criticat încalcă dispozițiile art. 1 alin. (3) și (5), art. 13 și art. 120 alin. (2) din Constituție.

Aceste argumente se aplică *mutatis mutandis* și în ceea ce privește dispozițiile art. 612 din legea criticată.

58. Art. 628 alin. (1) și (2) din legea criticată încalcă prevederile art. 1 alin. (4) și (5), art. 73 alin. (3) lit. j) și art. 147 alin. (4) din Constituție

Potrivit art. 628 alin. (1) și alin. (2) din legea criticată: „(1) Concursurile de recrutare, respectiv promovare pentru care a fost demarată procedura de organizare și desfășurare până la data intrării în vigoare a prezentului Cod se desfășoară în continuare potrivit legii în vigoare la data solicitării avizului, respectiv înștiințării Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, cu aplicarea corespunzătoare a prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici, cu modificările și completările ulterioare. (2) Concursurile de recrutare și promovare pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere și de execuție organizate potrivit art. 629 se desfășoară cu aplicarea corespunzătoare a prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 611/2008, cu modificările și completările ulterioare.”

Conform dispozițiilor art. 69 alin. (5) din Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici, cu modificările și completările ulterioare, „Metodologia de evaluare a performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici se aprobă prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, după consultarea organizațiilor sindicale ale funcționarilor publici, reprezentative la nivel național.”

Prin Decizia nr. 818/2017 Curtea Constituțională a constatat că dispozițiile art. 69 alin. (5) din Legea nr. 188/1999 sunt neconstituționale. Astfel cum rezultă din considerentele Deciziei nr. 818/2017, Hotărârea Guvernului nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 530 din 14 iulie 2008, a fost adoptată în temeiul dispozițiilor art. 69 alin. (5) din Legea nr. 188/1999, ca urmare a delegării către Guvern a atribuției de a stabili aceste norme. În acest sens, prin Decizia nr. 818/2017, Curtea Constituțională a statuat că „potrivit dispozițiilor art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție, statutul funcționarilor publici face parte dintre materiile rezervate legii organice”, că „statutul juridic al funcționarului public se întemeiază pe un regim juridic statutar, reglementat prin lege organică, și care este distinct de regimul juridic contractual, al raporturilor de muncă al celorlalți salariați, întemeiat pe contractul individual de muncă și reglementat prin Legea nr. 53/2003 – Codul muncii, republicată” (paragraful 13), precum și că „elementele esențiale referitoare la nașterea, executarea și încetarea raporturilor de serviciu ale unui funcționar public se referă în mod intrinsec la statutul acestuia.” (paragraful 14).

Or, potrivit art. 628 alin. (1) din legea criticată, „Concursurile de recrutare, respectiv promovare pentru care a fost demarată procedura de organizare și desfășurare până la data intrării în vigoare a prezentului Cod se desfășoară” „cu aplicarea corespunzătoare a prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici, cu modificările și completările ulterioare.”

De asemenea, conform art. 628 alin. (2) din legea criticată, tot „cu aplicarea corespunzătoare a prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 611/2008, cu modificările și completările ulterioare” se vor desfășura și „Concursurile de recrutare și promovare pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere și de execuție organizate potrivit art. 629.”

Față de cele statuate în jurisprudența sus-citată a Curții Constituționale, rezultă că textul de lege criticat reglementează aplicabilitatea unui act normativ inferior legii și mai mult decât atât, adoptat în temeiul unui text de lege declarat neconstituțional, „în domenii ce țin de statutul funcționarului public.”

În concluzie, textul de lege criticat încalcă dispozițiile art. 1 alin. (4) și (5), art. 73 alin. (3) lit. j) și art. 147 alin. (4) din Constituție.

59. Art. 636 din legea criticată încalcă art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție

Art. 636 alin. (2) din legea criticată stabilește că, prin hotărâre a Guvernului, se aprobă, în termen de 9 luni de la data intrării în vigoare a prezentului Cod, la propunerea ministerului cu atribuții în domeniul administrației publice și a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, normele privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici. Considerăm că organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici sunt indisolubil legate de statutul funcționarilor publici și, astfel, reglementarea acestora trebuie realizată printr-o lege organică. În situația de față, ținând cont și de jurisprudența Curții Constituționale, emiterea unei hotărâri a Guvernului reprezintă o încălcare a prevederilor cuprinse în art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție potrivit căruia prin lege organică se reglementează statutul funcționarilor publici.

60. Art. 639 din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5) și art. 16 alin. (3) din Constituție

Prin dispozițiile art. 639 alin. (1) din legea criticată se stabilește faptul că în termen de 150 de zile de la data intrării în vigoare a prezentului Cod funcțiile publice de arhitect șef se transformă în funcții de natură contractuală.

Așadar, rezultă că, după intrarea în vigoare a legii deduse controlului de constituționalitate, în termenul de mai sus, funcționarul public încadrat pe funcția publică specifică de conducere – arhitect șef, va părăsi automat corpul funcționarilor publici și va pierde, prin efectul legii, calitatea de funcționar public. Considerăm că o asemenea soluție legislativă vine în contradicție cu principiul stabilității funcției publice consacrat prin însăși legea criticată, principiu ce vine să garanteze caracterul profesionist al serviciului public. În plus, constatăm că dispozițiile art. 639 vin în contradicție cu cele referitoare la încetarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici, în special cu cele ale art. 532 care prevăd modalitățile de părăsire a corpului de rezervă și pierderea calității de funcționar public, însă transformarea funcției publice într-una de natură contractuală nu se regăsește printre modalitățile de pierdere a calității de funcționar public. Mai mult de atât, art. 416 al legii criticate prevede strict cazurile de modificare a funcției publice printr-un act administrativ, modificările prin transformarea postului putând interveni numai ca urmare a promovării concursului sau examenului (a se vedea dispozițiile art. 485). Toate aceste dispoziții de mai sus tind să demonstreze lipsa de claritate și de corelare a textelor de lege, ceea ce determină neclaritate în aplicare și, prin urmare, nesocotesc cerințele de calitate a legii statuate prin dispozițiile constituționale ale art. 1 alin. (5) și prin jurisprudența Curții Constituționale.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că prevederile Legii privind Codul administrativ al României sunt neconstituționale.

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

KLAUS-WERNER IOHANNIS

Departamentul Comunicare Publică

