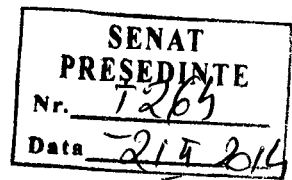


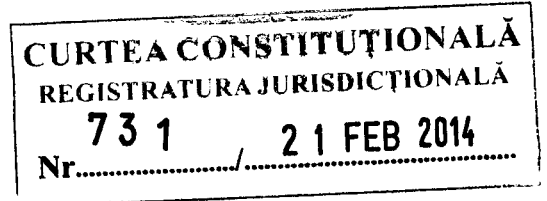


R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI



Palatul Parlamentului
Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 76112 București, România
Telefon: (+40-1) 313-2531; Fax: (+40-1) 312-5480
Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.879A/2013



Domnului
George-Crin Laurențiu ANTONESCU
Președintele Senatului



Vă comunicăm, alăturat, în copie, Decizia nr.55 din data de 5 februarie 2014, prin care Curtea Constituțională a admis obiecția de neconstituționalitate formulată și a constatat că dispozițiile Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.77/2013 pentru stabilirea unor măsuri privind asigurarea funcționalității administrației publice locale, a numărului de posturi și reducerea cheltuielilor la instituțiile și autoritățile publice din subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea Guvernului ori a ministerelor sunt neconstituționale față de criticile formulate, raportate la art.115 alin.(6) din Constituție.

Vă asigurăm de deplina noastră considerație.

Președinte
Augustin ZEGREAN

ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr.879A/2013

DECIZIA Nr.55
din 5 februarie 2014

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.77/2013 pentru stabilirea unor măsuri privind asigurarea funcționalității administrației publice locale, a numărului de posturi și reducerea cheltuielilor la instituțiile și autoritățile publice din subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea Guvernului ori a ministerelor

Augustin Zegrean	- președinte
Valer Dorneanu	- judecător
Toni Greblă	- judecător
Petre Lăzăroiu	- judecător
Mircea Ștefan Minea	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Puskás Valentin Zoltán	- judecător
Tudorel Toader	- judecător
Benke Károly	- magistrat-asistent șef

I. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.77/2013 pentru stabilirea unor măsuri privind asigurarea funcționalității administrației publice locale, a numărului de posturi și reducerea cheltuielilor la instituțiile și autoritățile publice din subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea

Guvernului ori a ministerelor, obiecție formulată de un număr de 61 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Democrat Liberal și al Partidului Poporului – Dan Diaconescu.

Obiecția de neconstituționalitate, înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.4846 din 19 decembrie 2013, constituie obiectul Dosarului nr.879A/2013 și a fost semnată de către următorii deputați: Claudia Boghicevici, Ștefan-Bucur Stoica, Costică Canacheu, Gheorghe Udriște, Roberta Alma Anastase, Ioan Oltean, Tinel Gheorghe, Maria-Andreea Paul, Mircea Man, Theodor Paleologu, Camelia-Margareta Bogdănici, Mircea Lubanovici, Cristian-Constantin Roman, Romeo Rădulescu, Vasile Gudu, Valeria-Diana Schelean, Florin Mihail Secară, Dănuț Culețu, Mircia Muntean, Cătălin-Florin Teodorescu, Vasile Iliuță, Ioan Bălan, Gheorghe Ialomîțianu, Alexandru Nazare, Elena-Gabriela Udrea, Cornel-Mircea Sămărtinean, Florin Aurelian Popescu, Constantin Dascălu, Cezar-Florin Preda, Sanda-Maria Ardeleanu, Dan-Cristian Popescu, Liviu Laza-Matiuța, Petru Movilă, Lucian Militaru, Iulian Vladu, Raluca Turcan, Alin-Augustin-Florin Popoviciu, Dragoș-Ionel Gunia, Lucian-Nicolae Bode, Eusebiu-Manea Pistru-Popa, Florian-Daniel Geantă, Adrian Gurzău, Florin Gheorghe, George Ionescu, Ionaș-Florin Urcan, Mircea-Nicu Toader, Cătălin-Daniel Fenechiu, Tudor Ciuhodaru, Cristian-George Sefer, Adrian-Nicolae Diaconu, Ștefan-Petru Dalca, Niculina Mocioi, Dumitru Niculescu, Monica Maria Iacob Ridzi, Ioana-Jenica Dumitru, Liliana Ciobanu, Liliana Mincă, Cornel-George Comșa, Ștefan Burlacu, Gabriela-Lola Anghel și Mario-Ernest Caloianu.

II. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, autorii acesteia susțin că Ordonanța de urgență a Guvernului încalcă art.115 alin.(6) din Constituție, întrucât:

- a desființat posturile vacante la ministere; instituțiile și autoritățile publice aflate în subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea Guvernului ori a

ministerelor, indiferent de modul de finanțare; instituțiile și autoritățile publice finanțate integral sau parțial din bugetul asigurărilor sociale de stat și/sau din bugetele fondurilor speciale; instituțiile publice locale, astfel cum sunt definite la art.2 pct.39 din Legea nr.273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare;

- a redus numărul total de posturi ocupate;

- a dispus că instituțiile și autoritățile publice au obligația să își modifice structurile funcționale, astfel încât numărul total al funcțiilor de conducere din cadrul fiecărei autorități sau instituții publice care are în aparatul propriu/de specialitate și personal contractual ori, după caz, numai personal contractual să fie de maximum 12% din numărul total al posturilor aprobate;

- a prevăzut transformarea posturilor de conducere desființate în posturi de execuție corespunzătoare studiilor și condițiilor de vechime avute;

- a modificat structura stabilită anterior a serviciilor publice deconcentrate;

- a prevăzut ca ocuparea posturilor vacante prin concurs/ examen să se facă numai după obținerea avizului favorabil al Guvernului, prin notă inițiată de Ministerul Educației Naționale, Ministerul Sănătății, respectiv Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, după caz, și Ministerul Finanțelor Publice, pe baza solicitărilor justificate ale ordonatorilor principali de credite, cu condiția încadrării în plafonul cheltuielilor de personal și al cheltuielilor de personal aprobate;

- a prevăzut aprobarea anuală de către Guvern a numărului maxim de posturi care se pot înființa și ocupa, suplimentar față de cele deja existente.

Autorii obiecției de neconstituționalitate arată că măsuri similare au fost adoptate prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2009 și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.105/2009, care au fost constatate ca fiind contrare art.115 alin.(6) din Constituție, prin Decizia nr.1257 din 7 octombrie 2009,

respectiv Decizia nr.1629 din 3 decembrie 2009. În continuare, se consideră că sunt aplicabile *mutatis mutandis* în cauza de față considerentele care au stat la baza celor două decizii anterior menționate; în acest sens, se arată, pe de o parte, că aprobarea prin lege a ordonanței de urgență nu este de natură să acopere viciile de neconstituționalitate extrinsecă ale acesteia, iar, pe de altă parte, că prin soluția legislativă aleasă se afectează grav activitatea mai multor instituții ale statului, contrar art.115 alin.(6) din Constituție. Acest text constituțional prevede că ordonanțele de urgență nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, iar, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, această sintagmă vizează structura organizatorică, funcționarea, competențele, resursele materiale și financiare, numărul și statutul personalului, salarizarea și categoria de acte juridice pe care instituția respectivă le adoptă.

În consecință, se constată că Guvernul, prin ordonanța de urgență criticată, a intervenit într-un domeniu pentru care nu avea „competența constituțională materială”, încălcându-se, astfel, art.115 alin.(6) din Constituție; în aceste condiții, legea de aprobare a ordonanței de urgență nu poate fi decât tot neconstituțională.

În fine, se arată că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.77/2013, asemenea celorlalte două constatate ca fiind neconstituționale, exprimă o tendință de politizare a structurilor guvernamentale din unitățile administrativ-teritoriale și pune în discuție regimul constituțional și legal al instituțiilor fundamentale ale statului.

III. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a-și exprima punctele lor de vedere.

Președintele Camerei Deputaților a transmis Curții Constituționale, cu Adresa nr.2/14 din 6 ianuarie 2014, punctul său de vedere, prin care apreciază că sesizarea de neconstituționalitate este neîntemeiată.

În acest sens, se arată că Legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.77/2013 reglementează „măsuri privind asigurarea funcționalității administrației publice locale, a numărului de posturi, precum și reducerea cheltuielilor la instituțiile și autoritățile publice din subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea Guvernului ori a ministerelor”. Aceste măsuri nu afectează regimul instituțiilor fundamentale ale statului, întrucât nu au suprimat nici un element al acestora, astfel încât ele nu antrenează consecințe negative în acest domeniu. De altfel, consecințele acestora sunt numai pozitive, constând în „eficientizarea actului administrativ, ajustarea și reșezarea structurilor funcționale de o manieră flexibilă, care să permită îndeplinirea cu eficiență a atribuțiilor instituționale prin măsuri privind numărul de posturi aprobate autorităților și instituțiilor publice, măsuri la nivelul unităților administrativ-teritoriale menite să asigure condiții minime privind funcționalitatea acestora, precum și eliminarea presiunilor asupra cheltuielilor bugetului consolidat”.

În fine, se arată că din analiza Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2009 și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.105/2009 se observă că acestea nu conțin nici aceleași reglementări și nici aceleași soluții legislative ca și cele cuprinse în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.77/2013, astfel încât nu poate fi reținută incidența în cauză a Deciziilor Curții Constituționale nr.1257 din 7 octombrie 2009 și nr.1629 din 3 decembrie 2009.

Guvernul a transmis Curții Constituționale, cu Adresa nr.5/8148/2013, înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.287 din 21 ianuarie 2014, punctul său de vedere, prin care apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

Se arată că adoptarea actului normativ a avut în vedere două considerente generale, și anume:

- stabilirea unui număr minimal de posturi, pe fiecare categorie de unitate/ subdiviziune administrativ teritorială, număr de posturi care să permită funcționarea autorităților administrației publice locale;

- eliminarea prevederii cu privire la angajarea de personal cu respectarea condiției de ocupare a unui singur post doar dacă se vacantează 7 posturi. Aceasta pentru că au existat numeroase solicitări ale autorităților administrației publice locale de eliminare a acestei condiții și introducerea principiului „unu la unu”.

Astfel, în domeniul administrației publice locale s-a stabilit un număr de personal pe fiecare categorie de unitate/ subdiviziune administrativ teritorială, în funcție de numărul de locuitori, inferior normativelor de personal stabilite prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.63/2010, număr de posturi care permite funcționarea acestor autorități. Urmarea imediată a acestei măsuri a constat în faptul că 384 unități administrativ-teritoriale au transmis solicitări pentru un număr de 1781 posturi, iar Guvernul a aprobat două *Note* în acest sens. De notat faptul că nu au fost introduse normative de personal la capitolele bugetare „Învățământ” și „Asigurări și asistență socială”, dat fiind că acestea au deja standarde de cost ce includ și normativele de personal (de același tratament a beneficiat și capitolul bugetar „Sănătate”).

În administrația publică centrală și locală au fost desființate 60.000 posturi vacante din cadrul ministerelor, instituțiilor și autorităților publice aflate în subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea Guvernului ori a ministerelor, instituțiilor și autorităților publice, precum și din cadrul instituțiilor publice locale. De asemenea, avându-se în vedere analizele Comitetului interministerial pentru resursele umane în domeniul administrației publice asupra structurilor

organizatorice din administrația publică centrală, s-a prevăzut reducerea numărului de posturi ocupate de la acest nivel cu 4% .

Se susține că, potrivit art.40 alin.(1) și art.55 alin.(1) din Legea nr.90/2001, rolul, funcțiile, atribuțiile, structura organizatorică și numărul de posturi ale ministerelor se stabilesc în raport cu importanța, volumul, complexitatea și specificul activității desfășurate și se aprobă prin hotărâre a Guvernului, iar statele de funcții ale ministerelor se aprobă de miniștri, în limita numărului de posturi aprobate prin hotărâre a Guvernului. De altfel, nici una dintre instituțiile care au aplicat măsura reducerii cu 4% a posturilor ocupate nu a sesizat Guvernul cu privire la faptul că această reducere ar conduce la afectarea gravă a activității acestora, astfel încât să se găsească în imposibilitatea realizării atribuțiilor care le-au fost conferite. Mai mult, se arată că numărul maxim de posturi pentru aparatul de specialitate al primarului, al consiliului județean, precum și pentru instituțiile publice înființate prin hotărâri ale autorităților deliberative a fost anterior stabilit tot prin ordonanță de urgență, respectiv Ordonanța de urgență a Guvernului nr.63/2010.

În continuare, se susține că adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.77/2013 a avut în vedere, pe de o parte, constrângerile avute în înțelegerile cu finanțatorii externi ai României, și anume păstrarea anvelopei cheltuielilor de personal din segmentul bugetar la nivelul de 7,4% din Produsul Intern Brut, precum și a numărului maxim al salariaților din segmentul bugetar la nivelul maxim de 1.187.000, iar, pe de altă parte, raționalizarea cheltuielilor bugetare.

Așadar, în optica Guvernului, actul normativ criticat este „una dintre măsurile prinse într-un amplu proces de reformă a administrației publice, iar prin adoptarea acesteia s-a avut în vedere necesitatea asigurării funcționalității autorităților administrației publice locale, precum și ajustarea și reșezarea

structurilor organizatorice de o manieră flexibilă, care să permită îndeplinirea cu eficiență a atribuțiilor instituționale”.

În final, se precizează că modificarea structurilor funcționale ale unităților prevăzute la art.1 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.77/2013 a fost reglementată și anterior adoptării acestui act, menționându-se, în acest sens, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.229/2008.

Președintele Senatului nu a comunicat punctul său de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Camerei Deputaților și Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

IV. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, art.10, art.15 și art.18 din Legea nr.47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

V. Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie dispozițiile Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.77/2013 pentru stabilirea unor măsuri privind asigurarea funcționalității administrației publice locale, a numărului de posturi și reducerea cheltuielilor la instituțiile și autoritățile publice din subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea Guvernului ori a ministerelor. Ordonanța de urgență a Guvernului nr.77/2013 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.393 din 29 iunie 2013, și are ca obiect principal de reglementare măsuri de reducere a posturilor de execuție/ conducere vacante și/ sau ocupate din administrația publică locală și

centrală, procedura de ocupare a posturilor vacante, precum și configurarea structurii funcționale a autorităților și instituțiilor publice (birou/ serviciu/ direcție/ direcție generală).

Dispozițiile constituționale invocate în susținerea criticilor de neconstituționalitate sunt cele ale art.115 alin.(6) referitoare la domeniile în care nu pot fi adoptate ordonanțe de urgență.

VI. Înainte de a proceda la examinarea propriu-zisă a obiecției de neconstituționalitate, Curtea constată că sesizarea formulată îndeplinește condițiile prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție sub aspectul titularilor dreptului de sesizare, întrucât aceasta a fost semnată de un număr de 61 de deputați.

VII. Examinând obiecția de neconstituționalitate, Curtea constată următoarele:

1. În susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt invocate, în mod exclusiv, dispozițiile art.115 alin.(6) din Constituție. Acest text constituțional se referă la constituționalitatea extrinsecă a actului normativ, sens în care este și jurisprudența Curții Constituționale (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.82 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.33 din 16 ianuarie 2009, sau Decizia nr.1257 din 7 octombrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 6 noiembrie 2009).

2. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, ordonanțele Guvernului aprobate de Parlament prin lege, în conformitate cu prevederile art.115 alin.(7) din Constituție, încetează să mai fie acte normative de sine stătătoare și devin, ca efect al aprobării de către autoritatea legiuitoare, acte normative cu caracter de lege, chiar dacă, din rațiuni de tehnică legislativă, alături de datele legii de aprobare, conservă și elementele de identificare atribuite la adoptarea lor de către Guvern (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.95 din 8 februarie 2006,

publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.177 din 23 februarie 2006, sau Decizia nr.1039 din 9 iulie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.582 din 21 august 2009).

Curtea este competentă să analizeze în cadrul controlului *a priori* de constituționalitate care privește legea de aprobare însăși îndeplinirea de către ordonanța de urgență aprobată a condițiilor prevăzute de art.115 alin.(4) și (6) din Constituție (în acest sens, cu titlu exemplificativ, se rețin Decizia nr.421 din 9 mai 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.367 din 30 mai 2007, Decizia nr.584 din 13 iunie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.457 din 6 iulie 2007, Decizia nr.919 din 6 iulie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.504 din 15 iulie 2011, sau Decizia nr.1533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.905 din 20 decembrie 2011).

3.1. Curtea Constituțională a statuat în mod constant în jurisprudența sa că viciul de neconstituționalitate a unei ordonanțe simple sau ordonanțe de urgență emise de Guvern nu poate fi acoperit prin aprobarea de către Parlament a ordonanței respective. Legea care aprobă o ordonanță de urgență neconstituțională este ea însăși neconstituțională (a se vedea, în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr.421 din 9 mai 2007, Decizia nr.584 din 13 iunie 2007, Decizia nr.1008 din 7 iulie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.507 din 23 iulie 2009, sau Decizia nr.738 din 19 septembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.690 din 8 octombrie 2012).

3.2. Curtea reține că, potrivit dispozițiilor art.115 din Constituție, „Guvernul are o competență normativă derivată fie dintr-o lege de abilitare, fie din însăși Constituție, cu un caracter special și limitat, specific unei competențe de atribuire. Exercițarea acestei competențe se include tot în sfera puterii

executive și constă în posibilitatea de a emite două categorii de acte normative: ordonanțe simple și ordonanțe de urgență” (a se vedea Decizia nr.1189 din 20 septembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.808 din 16 noiembrie 2011).

3.3. Dispozițiile art.115 alin.(6) din Constituție, la care este raportată critica de neconstituționalitate, prevăd că *„Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică”*. Așadar, condițiile impuse constituie veritabile limitări ale competenței atribuite a Guvernului, ordonanța de urgență neputând fi emisă în domeniile menționate la art.115 alin.(6) din Constituție din moment ce Guvernul nu are legitimare constituțională în acest sens.

3.4. În jurisprudența sa, Curtea a stabilit că *„sunt instituții fundamentale ale statului acelea reglementate expres de Constituție, în mod detaliat ori măcar sub aspectul existenței lor, în mod explicit sau doar generic (instituțiile cuprinse în Titlul III din Constituție, precum și autoritățile publice prevăzute în alte titluri ale Legii fundamentale)”* (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.1257 din 7 octombrie 2009). Așadar, instituțiile fundamentale ale statului au *„statut constituțional”* (Decizia nr.104 din 20 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.73 din 6 februarie 2009).

Astfel, Curtea a considerat că sunt instituții fundamentale ale statului, spre exemplu, Curtea de Conturi (Decizia nr.544 din 28 iunie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.568 din 30 iunie 2006, sau Decizia nr.1555 din 17 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.916 din 28 decembrie 2009), Președintele României (Decizia nr.1133 din 27 noiembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României,

Partea I, nr.851 din 12 decembrie 2007), Consiliul Superior al Magistraturii (Decizia nr.1133 din 27 noiembrie 2007 sau Decizia nr.230 din 9 mai 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.347 din 12 iunie 2013), Înalta Curte de Casație și Justiție (Decizia nr.104 din 20 ianuarie 2009), Consiliul Suprem de Apărare a Țării (Decizia nr.1008 din 7 iulie 2009), ministerele și celelalte organe ale administrației publice (Decizia nr.1257 din 7 octombrie 2009), Ministerul Public (Decizia nr.297 din 23 martie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.328 din 18 mai 2010), consiliile locale, primarii și consiliile județene (Decizia nr.1105 din 21 septembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.684 din 8 octombrie 2010) sau Curtea Constituțională (Decizia nr.738 din 19 septembrie 2012).

3.5. Curtea, în jurisprudența sa, a mai stabilit că „se poate deduce că interdicția adoptării de ordonanțe de urgență este totală și necondiționată atunci când menționează că <<nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale>> și că <<nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică>>. În celelalte domenii prevăzute de text, ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă <<afectează>>, dacă au consecințe negative, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin”. În continuare, Curtea a arătat că „verbul <<a afecta>> este susceptibil de interpretări diferite, așa cum rezultă din unele dicționare. Din punctul de vedere al Curții, aceasta urmează să rețină numai sensul juridic al noțiunii, sub diferite nuanțe, cum ar fi: <<a suprima>>, <<a aduce atingere>>, <<a prejudicia>>, <<a vătăma>>, <<a leza>>, <<a antrena consecințe negative>>” (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.1189 din 6 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.787 din 25 noiembrie 2008).

3.6. Cât privește înțelesul sintagmei „afectare a regimului instituțiilor fundamentale ale statului”, Curtea, prin Decizia nr.1257 din 7 octombrie 2009, sau Decizia nr.230 din 9 mai 2013, a statuat că aceasta vizează „toate componentele care definesc regimul juridic al acestora - structura organizatorică, funcționarea, competențele, resursele materiale și financiare, numărul și statutul personalului, salarizarea, categoria de acte juridice pe care le adoptă etc”. De asemenea, toate aceste componente se subsumează organizării și funcționării instituțiilor fundamentale ale statului (Decizia nr.1105 din 21 septembrie 2010).

4.1. Ordonanța de urgență a Guvernului nr.77/2013, sub aspectele criticate de autorii obiecției de neconstituționalitate, prevede:

- desființarea posturilor vacante la: ministere; instituțiile și autoritățile publice aflate în subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea Guvernului ori a ministerelor, indiferent de modul de finanțare; instituțiile și autoritățile publice finanțate integral sau parțial din bugetul asigurărilor sociale de stat și/sau din bugetele fondurilor speciale; instituțiile publice locale, astfel cum sunt definite la art.2 pct.39 din Legea nr.273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare [art.1 alin.(1) din ordonanța de urgență];

- reducerea numărului total de posturi ocupate [art.2 din ordonanța de urgență];

- obligația instituțiilor și autorităților publice de a-și modifica structurile funcționale, astfel încât numărul total al funcțiilor de conducere din cadrul fiecărei autorități sau instituții publice care are în aparatul propriu/ de specialitate și personal contractual ori, după caz, numai personal contractual să fie de maximum 12% din numărul total al posturilor aprobate [art.3 alin.(1) din ordonanța de urgență];

- transformarea posturilor de conducere desființate în posturi de execuție corespunzătoare studiilor și condițiilor de vechime avute [art.3 alin.(4) din ordonanța de urgență];

- modificarea structurii serviciilor publice deconcentrate, astfel cum aceasta a fost stabilită prin actul normativ de înființare [art.3 alin.(5) din ordonanța de urgență];

- obținerea prealabilă a avizului favorabil al Guvernului pentru ocuparea posturilor vacante prin concurs/examen, pe baza solicitărilor justificate ale ordonatorilor principali de credite, cu condiția încadrării în plafonul cheltuielilor de personal și al cheltuielilor de personal aprobate [art.5 din ordonanța de urgență];

- aprobarea anuală de către Guvern a numărului maxim de posturi care se pot înființa și ocupa, suplimentar față de cele deja existente [art.6 din ordonanța de urgență].

4.2. Așadar, actul normativ criticat vizează atât autoritățile administrației publice locale, cât și instituțiile și autoritățile publice din subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea Guvernului ori a ministerelor. Aceste autorități sunt prevăzute la art.116-117 și art.120-123 din Constituție, fiind, deci, instituții fundamentale ale statului.

4.3. Măsura prevăzută la art.1 al ordonanței de urgență nu este de natură a încălca art.115 alin.(6) din Constituție, întrucât, deși vizează mediat structura organizatorică a autorităților vizate, nu afectează nici capacitatea administrativă și nici funcționarea acestora. O atare concluzie se desprinde din faptul că soluția legislativă criticată prevede desființarea posturilor **vacante** de la nivelul instituțiilor și autorităților publice prevăzute la art.1 alin.(1) din ordonanța de urgență. De asemenea, chiar dacă la o primă vedere s-ar putea susține că s-a

afectat structura organizatorică a autorităților publice vizate, Curtea reține că aceasta trebuie raportată la numărul posturilor ocupate, și nu vacante.

4.4. În schimb, măsurile prevăzute la art.2 și art.3 alin.(1) din ordonanța de urgență sunt de natură a afecta regimul autorităților administrației publice centrale și locale.

Curtea reține faptul că art.2 prevede o reducere a numărului total de posturi și, printr-o normă de trimitere cuprinsă în același text, interpretul normei află la care dintre autoritățile publice se referă această reducere și care este nivelul procentual al acestei reduceri. Astfel, norma de trimitere se referă la Anexa nr.2 la ordonanța de urgență, care prevede o reducere cu 4% a posturilor ocupate la: Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, Ministerul Economiei, Ministerul Educației Naționale, Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice, Ministerul Sănătății, Ministerul Transporturilor și Secretariatul General al Guvernului.

În primul rând, într-o bună tehnică legislativă, cuantumul procentual al reducerii și autoritățile publice vizate de reducere trebuiau prevăzute în cuprinsul ipotezei normative a art.2 din ordonanța de urgență. Potrivit art.57 alin.(3) și (5) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010, cu modificările și completările ulterioare, anexa trebuie „să se refere exclusiv la obiectul determinat prin textul de trimitere”, iar titlul său „cuprinde exprimarea sintetică a ideii din textul de trimitere”. Or, în cazul de față, cele cuprinse în anexă sunt mai mult decât o simplă concretizare a textului de trimitere din moment ce se dispune, mai ales, cu privire la cuantumul procentual al reducerii posturilor ocupate.

În al doilea rând, nu se definesc criteriile pentru a opera această reducere – nota finală de la Anexa nr.2 la ordonanța de urgență menționând, lapidar, că *„ordonatorii principali de credite ai instituțiilor prevăzute în prezenta anexă stabilesc numărul de posturi care se reduc în aparatul propriu și/sau în instituțiile și autoritățile din subordine, sub autoritate, în coordonare sau finanțate prin bugetul acestora, în conformitate cu analizele proprii, astfel încât să reflecte reducerea cu 4% a numărului total de posturi ocupate”*. Așadar, ordonatorii principali de credite, în mod discreționar, pot desființa **posturi ocupate**, din moment ce actul normativ criticat nu prevede criterii/ condiții în acest sens.

De altfel, atunci când s-au desființat posturi ocupate au fost menționate explicit și criteriile avute în vedere pentru încetarea raporturilor de muncă sau de serviciu ale personalului [a se vedea, în acest sens, art.6 alin.(5) și (6) din Legea nr.329/2009 privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.761 din 9 noiembrie 2009].

În al treilea rând, o atare reducere este de natură să afecteze **capacitatea administrativă și funcționarea autorităților publice** și prin elementul discreționar care intervine în luarea deciziei de desființare a anumitor posturi. De asemenea, în mod evident, este afectată **structura organizatorică și numărul personalului** în funcție ale acestor instituții fundamentale ale statului.

Curtea mai reține că ori de câte ori au fost operate măsuri de reducere a personalului aflat în funcție, aceasta s-a făcut prin lege [a se vedea Legea nr.329/2009]. De asemenea, este inexactă susținerea Guvernului cu privire la faptul că modificarea structurilor funcționale ale unităților prevăzute la art.1

alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.77/2013 a fost reglementată și anterior adoptării acestui act prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.229/2008 privind măsuri pentru reducerea unor cheltuieli la nivelul administrației publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.3 din 5 ianuarie 2009, întrucât acest act normativ nu a adus o soluție legislativă nouă, ci a prevăzut doar respectarea celei existente (care, anterior, din varii motive a fost ignorată).

4.5. În privința art.3 alin.(1) din ordonanța de urgență, se impune o distincție, și anume:

a) în acele situații în care scăderea numărului de funcții de conducere se datorează desființării posturilor vacante existente nu se poate susține că este afectat regimul instituțiilor fundamentale ale statului;

b) însă, în acele situații în care scăderea numărului de funcții de conducere nu se datorează desființării posturilor vacante existente, **este afectat regimul instituțiilor fundamentale ale statului** prin desființarea, în final, a unor posturi ocupate și a unor structuri din cadrul autorităților publice.

4.6. Prevederile art.3 alin.(4) și (5) din ordonanța de urgență reprezintă măsuri ce însoțesc în mod intrinsec cele dispuse prin art.1 alin.(1), art.2 și art.3 alin.(1), astfel încât acestea nu necesită o analiză distinctă din partea Curții Constituționale. Prin urmare, potrivit principiul *accessorium sequitur principale*, și aceste texte legale afectează capacitatea administrativă și funcționarea autorităților publice, precum și structura organizatorică și numărul personalului.

4.7. Cele arătate în privința art.3 alin.(1) din ordonanța de urgență – care se referă la personalul contractual – sunt aplicabile *mutatis mutandis* ipotezei normative a prevederilor art.7 C) pct.2 din ordonanța de urgență, care aduce o modificare identică în privința funcționarilor publici. Cu privire la această modificare, Curtea remarcă faptul că textul art.112 din Legea nr.188/1999

privind Statutul funcționarilor publici, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.365 din 29 mai 2007, astfel cum a fost modificat, nu mai vizează în mod exclusiv funcționarii publici, ci și alte categorii de personal; or, o asemenea modificare adusă Legii nr.188/1999, care are drept rezultat încălcarea obiectului său propriu de reglementare, astfel cum acesta este definit la art.1 alin.(1), nu este admisă, întrucât ar contraveni art.1 alin.(5) din Constituție referitor la calitatea legii. În același sens, art.52 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, prevede că *„Dispozițiile generale cuprind prevederi care orientează întreaga reglementare, determină obiectul și principiile acesteia”*.

4.8. În privința art.5 din ordonanța de urgență, Curtea constată că acesta este de natură a afecta regimul autorităților publice locale cu referire directă la autonomia locală, principiu care guvernează acest regim. În aceste condiții, autorizarea prealabilă dată de către Guvern este o ingerință în desfășurarea activității autorităților publice locale, acestea neputând dispune ocuparea posturilor vacante prin concurs/ examen chiar dacă se încadrează în plafonul aprobat al cheltuielilor de personal.

5. Având în vedere neconstituționalitatea extrinsecă astfel reținută, aceasta afectează actul normativ în ansamblul său (Decizia nr.1221 din 12 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.804 din 2 decembrie 2008). De asemenea, astfel cum s-a arătat la punctul 3.1., viciul de neconstituționalitate extrinsec nu poate fi acoperit prin lege. De aceea, Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.77/2013 pentru stabilirea unor măsuri privind asigurarea funcționalității administrației publice locale, a numărului de posturi și reducerea cheltuielilor la instituțiile și

autoritățile publice din subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea Guvernului ori a ministerelor este neconstituțională în ansamblul său.

VIII. Curtea constată că, potrivit jurisprudenței sale, constatarea neconstituționalității unei legi de aprobare a unei ordonanțe a Guvernului include și ordonanța la care se referă, aceasta încetând să mai producă efecte juridice, în condițiile prevăzute de dispozițiile art.147 alin.(1) din Constituție (a se vedea, în acest sens, Decizia Plenului Curții Constituționale nr.1 din 17 ianuarie 1995, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.16 din 26 ianuarie 1995, Decizia nr.95 din 8 februarie 2006, sau Decizia nr.1039 din 9 iulie 2009, sau Decizia nr.1640 din 10 decembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.48 din 21 ianuarie 2009). Așadar, neconstituționalitatea Legii de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.77/2013 vizează și ordonanța de urgență, care urmează a-și înceta efectele juridice în condițiile art.147 alin.(1) din Constituție.

IX. În fine, Curtea reține că atât considerentele, cât și dispozitivul deciziilor Curții Constituționale sunt general obligatorii, potrivit dispozițiilor art.147 alin.(4) din Constituție, și se impun cu aceeași forță tuturor subiectelor de drept (a se vedea, în acest sens, și Decizia Plenului Curții Constituționale nr.1 din 17 ianuarie 1995 privind obligativitatea deciziilor sale pronunțate în cadrul controlului de constituționalitate, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.16 din 26 ianuarie 1995, sau Decizia nr.449 din 6 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.784 din 14 decembrie 2013).

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

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată și constată că dispozițiile Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.77/2013 pentru stabilirea unor măsuri privind asigurarea funcționalității administrației publice locale, a numărului de posturi și reducerea cheltuielilor la instituțiile și autoritățile publice din subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea Guvernului ori a ministerelor sunt neconstituționale față de criticile formulate, raportate la art.115 alin.(6) din Constituție.

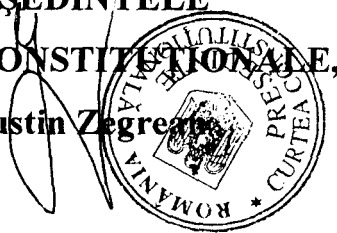
Definitivă și general obligatorie.

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

Pronunțată în ședința din data de 5 februarie 2014.

**PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE,**

Augustin Zegreanu



MAGISTRAT-ASISTENT ȘEF,

Benke Károly