

**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**

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

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, Mircea Muntean, Cătălin-Florin Teodorescu, Vasile Iliuță, Ioan Bălan, Gheorghe Ialomițianu, 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. Exercitarea 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 criterii 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 Zegrean**

**MAGISTRAT-ASISTENT ȘEF,  
Benke Károly**

### **OPINIE SEPARATĂ**

În dezacord cu soluția pronunțată prin Decizia nr.55 din 5 februarie 2014, considerăm că ar fi trebuit respinsă ca neîntemeiată 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, pentru următoarele considerente:

I. Opinia majoritară pornește de la premisa corectă, afirmată deja în jurisprudența Curții Constituționale, că ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă afectează regimul instituțiilor fundamentale, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, că nu pot fi adoptate dacă au consecințe negative, dar pot fi adoptate dacă prin reglementările pe care le conțin au consecințe pozitive în domeniile în care intervin.

Numai că susținătorii opiniei majoritare apreciază greșit atât conținutul noțiunii de regim al instituțiilor fundamentale, cât și definirea consecințelor negative.

Chiar dacă în cuprinsul Deciziilor Curții Constituționale nr.1257 din 7 octombrie 2009 și nr.230 din 9 mai 2013 au fost stabilite componentele care definesc regimul juridic al instituțiilor fundamentale, acestea nu pot fi considerate ca având o valoare absolută, fiind în primul rând legate de circumstanțele situației de fapt avute în vedere în acele cazuri.

De altfel, analogia pe care o fac atât autorii sesizării de neconstituționalitate, cât și susținătorii opiniei majoritare cu Ordonanțele de urgență ale Guvernului nr.37/2009 și nr.105/2009 nu sunt justificate, măsurile și reglementările cuprinse în cele două cazuri fiind diferite.

Noi considerăm că regimul juridic al unei instituții fundamentale este definit de elementele sale substanțiale: natura juridică, caracterul independent sau autonom, atribuțiile fundamentale, rolul și locul său în sistemul autorităților publice. Numărul personalului, statul de funcțiuni, structura organizatorică nu pot fi considerate elemente care să definească un regim juridic decât în măsura în care acestea ar fi modificate de maniera de a le împiedica să funcționeze. Nu este, de regulă, un element de nivelul legii sau o problemă de constituționalitate

și, în orice caz, nu definește regimul juridic numărul personalului sau măsura comasării unor servicii, birouri sau alte structuri de organizare (comasarea serviciilor de resurse umane cu serviciul financiar sau a serviciilor de protocol cu serviciile de relații externe, de exemplu).

Este de remarcat că în literatura juridică s-a făcut o distincție clară între ipotezele din art.115 alin.(6) din Constituție referitoare la domeniul legilor constituționale și la trecerea silită a unor bunuri în proprietatea statului, pe de o parte, și regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, pe de altă parte.

Astfel, plecând de la sensul verbelor „nu pot fi adoptate” și „nu pot viza”, s-a conchis că în prima ipoteză există o interdicție totală pentru ordonanțele de urgență, dar s-a apreciat că sintagma „nu pot afecta” nu exclude orice intervenție legislativă în ultima ipoteză. Profesorul Ion Deleanu, într-un studiu publicat în Curierul Judiciar nr.6/2006, sublinia că sensul cuvântului „afectare” este acela de „prejudiciere” sau „lezare”, astfel că, în domeniile la care ne referim, interdicția adoptării unei ordonanțe de urgență există doar dacă, prin efectele ei, ar fi păgubitoare, dăunătoare, vătămătoare. Distinsul profesor conchidea că „ordonanțele de urgență sunt admisibile în celelalte domenii dacă «nu afectează», dacă nu sunt păgubitoare, vătămătoare, dăunătoare – dacă nu prejudiciază sau lezează regimul juridic al materiilor care fac obiectul reglementării”.

De asemenea, profesorul I. T. Ștefănescu, într-un studiu publicat în Revista de Drept Comercial nr.6/2006, aprecia că sunt constituționale ordonanțele de urgență din domeniile pe care le analizăm dacă prin acestea se stabilește „o reglementare de nivel superior, perfecționată, mai favorabilă”.

Așadar, indiferent câte și care ar fi componentele regimului juridic, observăm că în argumentația din decizia față de care formulăm prezenta opinie

separată nu s-a avut în vedere diferența majoră de tratament între primele două teze ale art.115 alin.(6) din Constituție și ultima. Astfel, în cazul primelor două, nu se pot adopta ordonanțe în acele domenii, în acest sens existând o interdicție expresă, dar în cazul celei de-a treia se pot adopta ordonanțe cu condiția de nu fi afectate acele domenii. Or, cum a fost afectat regimul lor dacă s-a micșorat rezonabil (și necesar!) numărul personalului și s-au stabilit unele norme de structură?

În consecință, materia regimului instituțiilor fundamentale ale statului, a drepturilor, libertăților și îndatoririlor poate fi abordată printr-o ordonanță de urgență, poate fi „atinsă”, cu condiția ca acestea să nu fie afectate.

Paradoxal este că autorii opiniei majoritare evocă succint aceste considerente numai că, în final, interpretează că sintagma „nu pot afecta” înseamnă că nu pot reglementa.

Susținătorii opiniei majoritare nu demonstrează și nici măcar nu evocă în ce ar consta consecințele negative ale ordonanței și ale legii de aprobare, prin ce s-ar fi „în răutățit” regimul de funcționare a autorităților administrative vizate, limitându-se la simple afirmații: „o atare reducere este de natură să afecteze capacitatea și funcționarea autorităților publice”, „este afectată structura organizatorică și numărul de personal”. Nu se explică, nu se exemplifică în ce constă pretinsa afectare.

Atât din Nota de fundamentare și din actele justificative ce însoțesc ordonanța de urgență criticată, cât și din punctul de vedere al Guvernului, transmis Curții Constituționale, evocate, de altfel, în cuprinsul deciziei pe care nu ne-o însușim, rezultă, în esență, următoarele îmbunătățiri ale modului de funcționare a instituțiilor vizate de ordonanță:

- eliminarea prevederii cu privire la angajarea de personal cu respectarea condiției 7 posturi vacante – ocuparea unui singur post;

- 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;

- desființarea, cu unele excepții, a 60.000 de posturi vacante din cadrul ministerelor, instituțiilor și autorităților publice aflate sub subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea Guvernului ori a ministerelor, instituțiilor și autorităților publice, precum și din cadrul instituțiilor publice locale, care imobilizau sume importante de bani;

- analizarea atribuțiilor specifice instituțiilor din administrația publică centrală raportat la numărul de personal necesar pentru realizarea sarcinilor, în acest sens propunându-se reducerea numărului de posturi ocupate de la nivelul acestora cu 4%.

Măsurile luate fac parte dintr-un amplu proces de reformă a administrației publice, iar prin adoptarea acestora s-a avut în vedere necesitatea îmbunătățirii 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.

Este de subliniat că măsurile criticate și considerate neconstituționale constituie un pachet, un ansamblu convenit de Guvernul României, împreună cu organisme specializate ale Uniunii Europene și ale Fondului Monetar Internațional în vederea îmbunătățirii și eficientizării funcționării administrației publice, a raționalizării organizării sale și a reducerii cheltuielilor necesare, în vederea încadrării în indicatorii economico-financiar conveniți și, mai ales, în limitele deficitului bugetar stabilit.

Aceste măsuri au fost convenite ca alternativă viabilă și acceptabilă la alte variante posibile: reduceri de salarii, diminuarea pensiilor, eliminarea sau restrângerea unor alocații bugetare sociale, restrângerea fondurilor destinate stimulării investițiilor.



În altă ordine de idei, aserțiunea că astfel de măsuri se pot lua numai prin lege este inexactă și neîntemeiată, întrucât ordonanțele Guvernului au forță juridică de lege, desigur cu condiția să respecte limitele delegării legislative.

II. Măsura reducerii personalului nu este o măsură inacceptabilă și interzisă, fiind recunoscută atât în privința organizării și funcționării autorităților și instituțiilor publice, cât și în domeniul raporturilor de muncă. Art.65 din Codul muncii recunoaște posibilitatea concedierii determinate de desființarea locului de muncă, desigur cu condiția ca această măsură să fie efectivă și să aibă o cauză reală și serioasă. De asemenea, art.66 și art.68 din Codul muncii reglementează concedierea colectivă, desigur cu respectarea unor condiții legale și cu sancționarea abuzului de drept. Tot astfel, art.24 lit.a din Carta Social Europeană admite posibilitatea concedierii, printre altele, motivată de cerințele de funcționare a întreprinderii, a instituției sau a serviciului.

Dorim să mai subliniem că, referitor la modificarea numărului de posturi la nivelul unor autorități și instituții publice locale și a structurilor organizatorice, Curtea Constituțională s-a pronunțat prin mai multe decizii, prin care a statuat că astfel de măsuri nu afectează regimul instituțiilor fundamentale ale statului: Decizia nr.1105/2010, Decizia nr.1229/2011, Decizia nr.1195/2011, Decizia nr.1623/2011 și Decizia nr.97/2012.

III. Pe de altă parte, măsurile de ordin administrativ, managerial, de îmbunătățire a funcționalității unei instituții constituie atribute ale conducerilor administrative. Acestea conțin elemente de apreciere, de oportunitate care excedează controlului de constituționalitate. Nu trebuie uitat faptul că, potrivit prevederilor art.102 alin.(1) din Constituție, Guvernul este autoritatea care exercită conducerea generală a administrației publice potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament. De altfel, sub acest aspect, observăm că, în decizia pronunțată, nu s-a ținut cont de necesitatea deblocării unor situații care

împiedicau buna funcționare a instituțiilor publice în discuție. De asemenea, nu s-au reținut nici efectele pozitive pe care măsurile preconizate prin ordonanța de urgență le pot avea asupra bunei funcționări a acestora.

IV. Autorii opiniei majoritare sunt inconsecvenți în argumentarea lor. Pe de o parte, susțin că în mod greșit reducerea numărului de posturi este prevăzută printr-o normă de trimitere în anexă, iar, pe de altă parte, că nu sunt definite criteriile pentru a opera această reducere. Aceasta înseamnă că, dacă reducerea era făcută în corpul legii și erau menționate criteriile, nu mai era afectat regimul juridic?

Se omite faptul că anexele fac parte integrantă din lege, precum și faptul că în cuprinsul Anexei 2 se prevede explicit că ordonatorii principali de credite ai instituțiilor publice vizate de ordonanța de urgență *„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 stabilesc ei gradul reducerii, pe baza analizelor proprii. Calificativul „discreționar” este o simplă afirmație după cum și aprecierea că măsurile criticate afectează capacitatea administrativă și funcționarea autorităților publice este subiectivă și ignoră explicațiile din Nota de fundamentare, care demonstrează contrariul celor susținute în opinia majoritară.

În consecință, prin prisma celor mai sus expuse, am susținut respingerea ca neîntemeiată a 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.

**Judecător,  
Prof. univ. dr.  
Valer Dorneanu**

**Judecător,  
Toni Greblă**

### **OPINIE CONCURRENTĂ**

1. În acord cu soluția adoptată - cu majoritate de voturi - prin Decizia nr.55 din 5 februarie 2014, aceea de constatare a neconstituționalității 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 în raport cu art.115 alin.(6) din Constituție, considerăm că ar fi fost necesară efectuarea controlului de constituționalitate și prin raportare la art.115 alin.(4) din Constituție, text, de asemenea, nesocotit atât de legiuitorul delegat (Guvernul), cât și de cel originar (Parlamentul).

2. De principiu, Curtea se pronunță în limitele sesizării. Totuși, acest principiu cunoaște cel puțin trei derogări, dintre care două vizează textul care formează obiectul controlului de constituționalitate, iar una norma de referință în cadrul acestui control. Astfel:

- prima derogare, de sorginte legală, se circumscrie art.18 alin.(1) sau art.31 alin.(2) din Legea nr.47/1992, după caz. Potrivit art.18 alin.(1) din Legea

nr.47/1992, aplicabil în cadrul controlului *a priori* de constituționalitate, Curtea se pronunță „*atât asupra prevederilor menționate în sesizare, cât și asupra celor de care, în mod necesar și evident, nu pot fi dissociate*”, în timp ce, în cazul controlului *a posteriori* de constituționalitate, numai „*în caz de admitere a excepției, Curtea se va pronunța și asupra constituționalității altor prevederi din actul atacat, de care, în mod necesar și evident, nu pot fi dissociate prevederile menționate în sesizare*”.

Așadar, această derogare este aplicabilă, deopotrivă, controlului *a priori* și *a posteriori* de constituționalitate și vizează obiectul acestui control.

- a doua derogare, de sorginte jurisprudențială, se referă la competența Curții Constituționale de a-și extinde controlul de constituționalitate „cu privire la textul care a preluat soluția legislativă criticată în condițiile în care [*Curtea – sn*] a analizat și a constatat neconstituționalitatea textului legal abrogat cu care a fost sesizată” (Decizia nr.1615 din 15 decembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.99 din 8 februarie 2011).

Așadar, această derogare, aplicabilă numai controlului *a posteriori* de constituționalitate, vizează obiectul acestuia.

- a treia derogare, tot de sorginte jurisprudențială, se referă la norma de referință în cadrul controlului de constituționalitate, respectiv textele Constituției (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.668 din 18 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.487 din 8 iulie 2011). Astfel, în măsura în care se reține neconstituționalitatea dispozițiilor legale criticate în raport cu textul constituțional invocat de autorii obiecției/ excepției de neconstituționalitate, Curtea este competentă să efectueze controlul de constituționalitate și prin raportare la alte texte constituționale (a se vedea, în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr.447 din 29 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.674 din 1 noiembrie

2013, sau Decizia nr.494 din 21 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.819 din 21 decembrie 2013).

Așadar, această derogare este aplicabilă, deopotrivă, controlului *a priori* și *a posteriori* de constituționalitate și vizează norma de referință din cadrul acestui control.

3. În aceste condiții, Curtea avea competența de a-și extinde analiza constituțională și în raport cu alte texte constituționale; avem în vedere art.115 alin.(4) din Constituție, text intrinsec legat de alineatul (6) al aceluiași articol constituțional, invocat în susținerea obiecției.

Considerăm, pentru argumentele ce vor fi expuse în continuare, că și art.115 alin.(4) din Constituție a fost încălcat prin adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.77/2013, viciu de neconstituționalitate extrinsec ce nu poate fi acoperit prin legea de aprobare a acesteia.

4. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale referitoare la art.115 alin.(4) din Constituție (spre exemplu, Decizia nr.255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.511 din 16 iunie 2005), Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ:

- existența unei situații extraordinare;
- reglementarea acesteia să nu poată fi amânată;
- urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței.

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

Deciziei nr.258 din 14 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.341 din 17 aprilie 2006, „inexistența sau neexplicarea urgenței reglementării situațiilor extraordinare, [...] constituie în mod evident o barieră constituțională în calea adoptării de către Guvern a unei ordonanțe de urgență în sensul arătat. A decide altfel înseamnă a goli de conținut dispozițiile art.115 din Constituție privind delegarea legislativă și a lăsa libertate Guvernului să adopte în regim de urgență acte normative cu putere de lege, oricând și - ținând seama de împrejurarea că prin ordonanță de urgență se poate reglementa și în materii care fac obiectul legilor organice - în orice domeniu”.

5. Din analiza notei de fundamentare și a preambulului Ordonanței de urgență a Guvernului nr.77/2013, precum și a expunerii de motive a legii de aprobare a acesteia nu reies, într-o manieră cuantificabilă, elementele de fapt/obiective ale situației extraordinare, situația indicată în nota de fundamentare a ordonanței de urgență, pe de o parte, fiind una obișnuită ce a rezultat ca urmare a intervenirii în timp a unor acte normative succesive (începând cu anul 2009), iar, pe de altă parte, reprezentând expresia unei opțiuni specifice a Guvernului de adoptare a unor măsuri în domeniul ce face obiectul ordonanței de urgență.

De asemenea, se remarcă faptul că nu se specifică interesul public ce este lezat ca urmare a neadoptării ordonanței de urgență, expresii de genul „îndeplinirea cu eficiență a atribuțiilor instituționale”, „necesitatea eliminării riscului” sau „necesitatea asigurării funcționalității autorităților administrației publice locale” nu pot decât să ducă la concluzia că aceste măsuri ar fi necesare și oportune, și nu că, în lipsa acestora, ar fi iminentă afectarea gravă a interesului public.

Așadar, situația avută în vedere de Guvern nu poate fi calificată ca fiind una extraordinară, astfel încât, pe cale de consecință, nu se poate susține nici existența unei urgențe în adoptarea reglementării criticate. Din contră, motivele

care au stat la baza adoptării ordonanței de urgență sunt unele de oportunitate, care, în mod evident, nu pot fi invocate pentru adoptarea unei ordonanțe de urgență.

În aceeași ordine de idei, se constată că nimic nu împiedica Guvernul să inițieze un proiect de lege care să urmeze procedura de adoptare prevăzută la art.75-76 din Constituție.

6. De altfel, problema respectării art.115 alin.(4) din Constituție devine una sistemică, din moment ce, spre exemplu, în ultimul an - 2013 - au fost adoptate 117 ordonanțe de urgență. Este imposibil ca statul român să se confrunte cu situații extraordinare o dată la trei zile (în anul 2013) sau chiar o dată la două zile (în anul 2008 au fost adoptate 230 de ordonanțe de urgență).

De aceea, legiuitorul delegat ar trebui să manifeste o mai mare atenție atunci când apelează la un instrument legislativ excepțional (ordonanța de urgență) pentru a nu îl transforma într-unul ordinar/ general.

7. Pentru considerentele mai sus expuse, considerăm că ar fi trebuit constatată neconstituționalitatea dispozițiilor Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.77/2013 și prin raportare la art.115 alin.(4) din Constituție.

**Judecător,**  
**Mircea Ștefan Minea**

**Judecător,**  
**Daniel Marius Morar**