

Decizia nr. 803/2015 referitoare la admiterea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 74 alin. (2) din Legea nr. 293/2004 privind Statutul funcționarilor publici cu statut special din Administrația Națională a Penitenciarelor

Daniel Marius - președinte
Morar
Valer Dorneanu - judecător
Petre Lăzăroiu - judecător
Mircea Ștefan - judecător
Minea
Mona-Maria - judecător
Pivniceru
Puskas Valentin - judecător
Zoltan
Simona-Maya - judecător
Teodoroiu
Tudorel Toader - judecător
Cristina Cătălina - magistrat-asistent
Turcu

Cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Liviu Drăgănescu.

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 74 din Legea nr. 293/2004 privind Statutul funcționarilor publici cu statut special din Administrația Națională a Penitenciarelor, excepție ridicată de Gheorghe Căminișteanu în Dosarul nr. 16.300/3/2014 al Tribunalului București - Secția a II-a contencios administrativ și fiscal și care formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 281D/2015.

2. La apelul nominal se constată lipsa părților, față de care procedura de citare este legal îndeplinită.

3. Cauza fiind în stare de judecată, președintele acordă cuvântul reprezentantului Ministerului Public, care pune concluzii de respingere, ca neîntemeiată, a excepției de neconstituționalitate. În acest sens arată că nu sunt încălcate articolele din Constituție invocate, deoarece competența comisiilor de disciplină este stabilită prin lege, iar prin ordin se dispune doar cu privire la numirea membrilor acestora.

4. La sfârșitul ședinței de judecată, se prezintă, pentru Administrația Națională a Penitenciarelor, consilier juridic Marius Teodor Micu, cu delegație la dosar. Președintele îi acordă cuvântul asupra excepției de neconstituționalitate.

5. Consilierul juridic prezent solicită respingerea excepției de neconstituționalitate ca neîntemeiată, arătând, în esență, că textul de lege criticat nu aduce atingere prevederilor din Legea fundamentală invocate. Astfel, art. 74 din Legea nr. 293/2004 reglementează în conținutul său faptul că prin ordin al ministrului justiției se reglementează procedura de lucru a comisiilor de disciplină din Ministerul Justiției, Administrația Națională a Penitenciarelor și fiecare unitate de penitenciar. Prin Ordinul ministrului justiției nr. 2.856/C/2004 pentru aprobarea Regulamentului privind modul de constituire, organizare și desfășurare a activității comisiilor de disciplină din Administrația Națională a Penitenciarelor și din unitățile subordonate, publicat în

Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.099 din 25 noiembrie 2004, nu se stabilește răspunderea disciplinară a funcționarilor publici cu statut special, ci este reglementată numai procedura de organizare a comisiilor, astfel încât nu poate fi primită critica privind încălcarea principiului separației puterilor în stat. Situația este diferită de cea reținută prin Decizia nr. 392 din 2 iulie 2014, deoarece prin textul de lege criticat nu se reglementează aspecte fundamentale ale răspunderii disciplinare a funcționarului public cu statut special. Legiuitorul nu putea reglementa prin Legea nr. 293/2004, care este o lege organică, toate aspectele ce sunt reglementate prin Ordinul ministrului justiției nr. 2.856/C/2004, deoarece ar fi sporit volumul acesteia cu elemente care țin de reglementarea prin acte normative subsecvente, respectiv ordine ale ministrului.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

6. Prin Încheierea din 11 decembrie 2014, astfel cum a fost îndreptată prin Încheierea din 8 ianuarie 2015, pronunțată în Dosarul nr. 16.300/3/2014, Tribunalul București - Secția a II-a contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 74 din Legea nr. 293/2004 privind Statutul funcționarilor publici cu statut special din Administrația Națională a Penitenciarelor. Excepția a fost invocată de Gheorghe Căminișteanu, într-o cauză având ca obiect contestația împotriva actului administrativ prin care a fost sancționat disciplinar cu diminuarea drepturilor salariale pentru funcția îndeplinită, cu 5%, pe o perioadă de o lună.

7. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorul arată că textul de lege criticat aduce atingere art. 1 alin. (4) și alin. (5) din Legea fundamentală, prin aceea că delegă unui membru al Guvernului atribuția de a reglementa cercetarea disciplinară, prin emiterea unor acte cu caracter administrativ, ceea ce determină o stare de incertitudine juridică, și nu respectă cerințele de stabilitate și previzibilitate impuse de textul constituțional. De asemenea, autorul arată că art. 74 din Legea nr. 293/2004 aduce atingere și dispozițiilor art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție, întrucât răspunderea disciplinară a unui funcționar public cu statut special ar trebui reglementată prin lege organică, iar nu prin ordin al ministrului justiției. Astfel, răspunderea disciplinară, conform cap. VI din Legea nr. 293/2004, se referă la modul de executare a raporturilor de serviciu. În condițiile angajării acesteia, este afectată executarea raportului de serviciu al unui funcționar public cu statut special, raport de serviciu care trebuie reglementat prin lege organică, potrivit art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție, având în vedere și considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 392 din 2 iulie 2014.

8. Tribunalul București - Secția a II-a contencios administrativ și fiscal, contrar art. 29 alin. (4) din Legea nr. 47/1992, nu și-a exprimat opinia asupra excepției de neconstituționalitate.

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

10. Avocatul Poporului apreciază că dispozițiile art. 74 din Legea nr. 293/2004 sunt constituționale, deoarece textul de lege criticat face referire doar la numirea comisiei de disciplină care cercetează fapta ce constituie abatere disciplinară și propune, dacă se constată vinovăția, una dintre sancțiunile disciplinare prevăzute de art. 70 din Legea nr. 293/2004. Secțiunea a 4-a din capitolul VI al Legii nr. 293/2004 reglementează procedura aplicării sancțiunilor disciplinare, astfel încât persoana cercetată disciplinar cunoaște regulile după care se desfășoară procedura, aceasta având posibilitatea de a se apăra în mod eficient. Se recunoaște, totodată, și posibilitatea de a supune controlului judecătoresc pe calea contenciosului administrativ actele administrative ale autorității publice (ordinul sau dispoziția de sancționare). Așadar, executarea și/sau încetarea raporturilor de serviciu nu sunt reglementate printr-un act administrativ, așa cum susține autorul excepției, ci printr-o lege organică, în acord cu prevederile constituționale pretins încălcate.

11. Președinții celor două Camere ale Parlamentului și Guvernul nu au comunicat punctele lor de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând încheierea de sesizare, punctul de vedere al Avocatului Poporului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, concluziile reprezentantului părții prezente și ale procurorului, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

12. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. d) din Constituție, precum și ale art. 1 alin. (2), ale art. 2, 3, 10 și 29 din Legea nr. 47/1992, să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

13. Obiectul excepției de neconstituționalitate, astfel cum a fost formulat de autor și reținut de instanța de judecată, îl constituie prevederile art. 74 din Legea nr. 293/2004 privind Statutul funcționarilor publici cu statut special din Administrația Națională a Penitenciarelor, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 264 din 10 aprilie 2014. În realitate, Curtea reține că obiectul excepției, în raport cu criticile formulate, îl constituie doar dispozițiile art. 74 alin. (2) din Legea nr. 293/2004 care au următorul conținut: "Modul de organizare și desfășurare a activității comisiilor de disciplină se stabilește prin ordin al ministrului justiției.*)

*) A se vedea Ordinul ministrului justiției nr. 2.856/C/2004 pentru aprobarea Regulamentului privind modul de constituire, organizare și desfășurare a activității comisiilor de disciplină din Administrația Națională a Penitenciarelor și din unitățile subordonate, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.099 din 25 noiembrie 2004, cu modificările și completările ulterioare."

14. În opinia autorului excepției de neconstituționalitate, prevederile legale criticate contravin dispozițiilor constituționale cuprinse în art. 1 alin. (4), care reglementează principiul separației și echilibrului puterilor, art. 1 alin. (5), potrivit căruia "în România respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie" și art. 73 alin.

(3) lit. j), potrivit căruia statutul funcționarilor publici se reglementează prin lege organică.

15. Examinând excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 74 alin. (2) din Legea nr. 293/2004 privind Statutul funcționarilor publici cu statut special din Administrația Națională a Penitenciarelor, în raport de dispozițiile art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție, Curtea reține că autorul excepției se încadrează în ipoteza normativă a textului constituțional anterior menționat, deoarece este funcționar public cu statut special, statut conferit de natura atribuțiilor de serviciu, care implică îndatoriri și riscuri deosebite. În exercitarea atribuțiilor sale de serviciu, funcționarul public cu statut special este investit cu exercițiul autorității publice [art. 3 alin. (1)-(3) din Legea nr. 293/2004]. În considerarea acestor prevederi legale, statutul său juridic cunoaște elemente derogatorii de la dispozițiile generale care reglementează raporturi le de muncă, respectiv Legea nr. 53/2003 - Codul muncii, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 345 din 18 mai 2011. Astfel, potrivit art. 53 alin. (1) și (2) din Legea nr. 293/2004, funcționarul public cu statut special din sistemul administrației penitenciare este subiect al unui raport de serviciu, raport care ia naștere, se execută și încetează în condiții speciale. Pe cale de consecință, elementele esențiale în ceea ce privește nașterea, executarea și încetarea raportului de serviciu se vor referi în mod intrinsec la statutul special al funcționarului public din sistemul administrației penitenciare, statut care trebuie reglementat prin lege organică - respectiv Legea nr. 293/2004.

16. Verificând existența, în cuprinsul Legii nr. 293/2004, a normelor prin care se reglementează răspunderea disciplinară, cuprinse în cap. VI din Legea nr. 293/2004, Curtea reține că procedura aplicării sancțiunilor disciplinare, cuprinsă în secțiunea 4 a cap. VI din Legea nr. 293/2004, este reglementată lacunar sub aspectul efectuării cercetării prealabile a faptei ce constituie abatere disciplinară, săvârșită de funcționarul public cu statut special, de către comisiile de disciplină ce se constituie în Ministerul Justiției, în Administrația Națională a Penitenciarelor și în fiecare unitate de penitenciar. Astfel, reguli esențiale în materia efectuării cercetării prealabile, precum: stabilirea compunerii comisiei de disciplină, atribuțiile și activitatea comisiei de disciplină, modul de sesizare și procedura de lucru a comisiei, precum și actele emise ca urmare a parcurgerii procedurii, nu sunt reglementate prin lege organică. Aceasta deoarece textul de lege supus controlului, respectiv art. 74 alin. (2) din Legea nr. 293/2004, prevede că modul de organizare și desfășurare a activității comisiilor de disciplină se stabilește prin ordin al ministrului justiției, în acest sens fiind emis Ordinul ministrului justiției nr. 2.856/C/2004 prin care se aprobă Regulamentul privind modul de constituire, organizare și desfășurare a activității comisiilor de disciplină din Administrația Națională a Penitenciarelor și unitățile subordonate, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.099 din 25 noiembrie 2004.

17. Curtea reține că soluția legislativă prevăzută de art. 74 alin. (2) din Legea nr. 293/2004 contravine și normelor de tehnică legislativă, de vreme ce, potrivit Legii 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, ordinele cu caracter normativ se emit numai pe baza și în executarea legii, și trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele pe baza și în executarea cărora au fost emise, fără ca prin acestea să poată fi completată legea, astfel cum s-a procedat prin Ordinul ministrului justiției nr. 2.856/C/2004.

18. Prin urmare, Curtea reține că prevederile art. 74 alin. (2) din Legea nr. 293/2004 aduc atingere dispozițiilor art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție, deoarece permit reglementarea prin ordin al ministrului justiției în domeniul răspunderii disciplinare, care, odată angajată, afectează executarea raportului de serviciu al funcționarului cu statut special din Administrația Națională a Penitenciarelor, putându-se ajunge chiar la încetarea acestuia, prin destituirea din sistemul administrației penitenciare [art. 70 lit. f) din Legea nr. 293/2004].

19. Pentru înlăturarea viciului de neconstituționalitate, Curtea subliniază că aspectele esențiale în materia efectuării cercetării prealabile, menționate la paragraful 16 din prezenta decizie, trebuie să fie reglementate prin lege organică, urmând ca regulile specifice acestei proceduri să fie explicate și detaliate prin ordinul ministrului justiției.

20. În mod similar s-a pronunțat Curtea și prin Decizia nr. 392 din 2 iulie 2014, în considerentele căreia a reținut că, în privința funcționarilor publici cu statut special, procedura disciplinară a cercetării prealabile a faptei și activitatea consiliului de disciplină trebuie reglementate prin lege organică [paragraful 19 din Decizia nr. 392 din 2 iulie 2014].

21. În final, Curtea reține că, urmare a constatării neconstituționalității textului de lege criticat prin raportare la prevederile art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție, potrivit considerentelor anterior expuse, art. 74 alin. (2) din Legea nr. 293/2004 aduce atingere și dispozițiilor art. 1 alin. (4) din Constituție referitor la principiul separației și echilibrului puterilor în stat, prin delegarea unei atribuții ce aparține în exclusivitate legiuitorului, către un membru al Guvernului, precum și art. 1 alin. (5) din Constituție în componenta sa referitoare la previzibilitatea și accesibilitatea legii, deoarece personalul vizat se va putea raporta numai la prevederile lacunare, incomplete, ale acesteia.

22. Având în vedere cele de mai sus, Curtea constată că dispozițiile art. 74 alin. (2) din Legea nr. 293/2004 sunt neconstituționale, revenind Parlamentului, potrivit prevederilor art. 147 alin. (1) din Constituție, obligația de a le pune de acord cu dispozițiile Legii fundamentale.

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

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite excepția de neconstituționalitate ridicată de Gheorghe Căminișteanu în Dosarul nr. 16.300/3/2014 al Tribunalului București - Secția a II-a contencios administrativ și fiscal și constată că prevederile art. 74 alin. (2) din Legea nr. 293/2004

privind Statutul funcționarilor publici cu statut special din Administrația Națională a Penitenciarelor sunt neconstituționale.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Tribunalului București - Secția a II-a contencios administrativ și fiscal și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 24 noiembrie 2015.

PREȘEDINTE,
DANIEL MARIUS
MORAR

Magistrat-
asistent,
Cristina
Cătălina Turcu