

Curtea Constituțională - Decizie nr. 392/2014 din 02 iulie 2014

Decizia nr. 392/2014 referitoare la admiterea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art. 59 alin. (2), art. 60 alin. (1) și ale art. 62 alin. (3) din Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului

În vigoare de la 11 septembrie 2014

Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 667 din 11 septembrie 2014. Nu există modificări până la 12 septembrie 2014.

Augustin Zegrean	- președinte
Valer Dorneanu	- judecător
Toni Greblă	- judecător
Mircea Ștefan Minea	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Puskas Valentin Zoltan	- judecător
Fabian Niculae	- magistrat-asistent

Cu participarea în ședința publică din 12 iunie 2014 a reprezentantului Ministerului Public, procuror Antonia Constantin.

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 59 alin. (2), art. 60 alin. (1) și art. 61 alin. (3) din Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului, excepție ridicată de Emil Florin Dincă în Dosarul nr. 4.371/2/2012* al Curții de Apel București - Secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal și care formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 28D/2014.

2. Dezbaterile au avut loc în ședința publică din 12 iunie 2014, cu participarea reprezentantului Ministerului Public, și au fost consemnate în încheierea din acea dată, când, având nevoie de timp pentru a delibera, Curtea, în conformitate cu dispozițiile art. 57 și art. 58 alin. (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a amânat pronunțarea pentru data de 26 iunie 2014 și, ulterior, în conformitate cu dispozițiile art. 57 și art. 58 alin. (1) teza întâi din Legea nr. 47/1992, pentru data de 2 iulie 2014, dată la care a pronunțat prezenta decizie.

C U R T E A,

având în vedere actele și lucrările dosarului, reține următoarele:

3. Prin Decizia civilă nr. 5.682 din 12 decembrie 2013, pronunțată în Dosarul nr. 4.371/2/2012*, Curtea de Apel București - Secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 59 alin. (2), art. 60 alin. (1) și art. 61 alin. (3) din Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului, excepție invocată de Emil Florin Dincă într-o cauză având ca obiect un conflict de muncă privind funcționarii publici, în faza procesuală a recursului.

4. În motivarea excepției de neconstituționalitate autorul arată, în esență, că dispozițiile legale criticate sunt neconstituționale, întrucât prevăd ca procedura cercetării prealabile în materie disciplinară să fie stabilită printr-o normă administrativă, cu o putere juridică inferioară legii organice, respectiv printr-un ordin al ministrului administrației și internelor. Textul criticat reprezintă o "normă în alb" prin care competența constituțională exclusivă a legiuitorului organic de a reglementa în domeniul statutului funcționarilor publici este transmisă unei autorități unipersonale din puterea executivă, și anume ministrului administrației și internelor.

5. Din prevederile coroborate ale art. 31, 73 și 78 din Constituție se desprinde concluzia că atunci când legiuitorul constituant a dispus ca un domeniu social să fie reglementat prin lege organică, legiuitorul

constituant a voit ca reglementarea în cauză să fie adusă și la cunoștința publică, prin publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I.

6. Art. 59 alin. (2) din Legea nr. 360/2002 nu a creat doar o situație juridică de conflict cu art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție. Pe lângă acest efect direct, art. 59 alin. (2) din lege reprezintă și un factor indirect de încălcare a voinței legiuitorului constituant de transparență a reglementării care are ca obiect statutul funcționarului public. Aceasta întrucât organul public unipersonal al puterii executive, desemnat să execute prevederile art. 59 alin. (2) din Legea nr. 360/2002, ministrul administrației și internelor, a emis un ordin inițial, nr. 400/2004*, și ordine modificatoare, pe care însă le-a sustras cu rea-credință de la formalitățile de publicitate specifice actelor normative. Niciodată, de la intrarea în vigoare a Legii nr. 360/2002 și până în prezent, Ministerul Administrației și Internelor nu a publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, reglementarea privind procedura cercetării disciplinare a polițiștilor, deși ordinele în cauză nu au fost emise cu caracter secret sau militar.

*) Ordinul ministrului administrației și internelor nr. 400/2004 nu a fost publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I.

7. Curtea de Apel București - Secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal și-a exprimat opinia potrivit căreia excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată. În acest sens, instanța consideră că prin aceste dispoziții legale a fost consacrată posibilitatea autorității administrative de a detalia principiile reglementate prin Legea nr. 360/2002 cu privire la procedura de aplicare a sancțiunilor disciplinare pentru polițiști, precum și la procedura de desfășurare a cercetării disciplinare și activitatea consiliilor de disciplină, cu referire la aceeași categorie de funcționari publici cu statut special, nefiind aduse completări sau modificări unor dispoziții exprese contrare inserate în conținutul legii. În aceste condiții, nu se poate aprecia că prin această delegare de reglementare menționată în cuprinsul dispozițiilor legale atacate ar fi fost afectat principiul legalității, al separației puterilor în stat sau cerința ca statutul funcționarilor publici să fie reglementat prin acte normative având natura unor legi organice.

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

9. Avocatul Poporului consideră că dispozițiile legale criticate sunt constituționale. Acesta apreciază că legiuitorul a lăsat la aprecierea autorităților publice investite cu executarea și aplicarea legii fixarea cadrului normativ existent în materia desfășurării cercetării disciplinare și aplicării în concret a sancțiunilor disciplinare, fără ca prin aceasta să fie afectat, statutul funcționarilor publici.

10. De asemenea, se mai arată că dispozițiile legale criticate nu conțin în sine reglementări de natură a afecta statutul funcționarilor publici, ci stabilesc o delegare de reglementare cu privire la procedura cercetării disciplinare și la aplicarea sancțiunilor disciplinare, în sensul reglementării acestora prin ordin al ministrului administrației și internelor.

11. Se mai susține că o eventuală neconcordanță între ordinul ministrului administrației și internelor, emis în aplicarea textelor legale criticate, pe de o parte, și dispozițiile Legii nr. 360/2002, pe de altă parte, nu constituie o problemă de constituționalitate, ci una ce ține de aplicarea legii, această competență revenind exclusiv instanțelor de judecată.

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

CURTEA,

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

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

14. Obiectul excepției de neconstituționalitate, astfel cum rezultă din actul de sesizare a Curții Constituționale, îl constituie dispozițiile art. 59 alin. (2), art. 60 alin. (1) și art. 61 alin. (3) din Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului. În realitate, din examinarea excepției de neconstituționalitate rezultă că obiectul acesteia îl constituie dispozițiile art. 59 alin. (2), art. 60 alin. (1) și art. 62 alin. (3) din Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 440 din 24 iunie 2002, prevederi care au următoarea redactare:

- Art. 59 alin. (2):

" Procedura cercetării prealabile se reglementează prin ordin al ministrului de interne.";

- Art. 60 alin. (1):

" Aplicarea sancțiunilor disciplinare se face potrivit competențelor stabilite prin ordin al ministrului administrației și internelor, după expirarea termenului de contestare, prevăzut la art. 61 alin. (1).";

- Art. 62 alin. (3):

" Consiliile de disciplină își desfășoară activitatea în baza regulamentului aprobat prin ordin al ministrului de interne."

15. În opinia autorului excepției de neconstituționalitate prevederile legale criticate contravin prevederilor constituționale cuprinse în art. 1 alin. (4) și (5) privind principiul separației puterilor în stat și cel al obligativității respectării Constituției, a supremației sale și a legii, art. 31 privind dreptul la informație, art. 73 alin. (3) lit. j) privind reglementarea prin lege organică a statutului funcționarilor publici și în art. 78 privind intrarea în vigoare a legii.

16. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea constată că s-a mai pronunțat asupra dispozițiilor art. 59 alin. (2) din Legea nr. 360/2002, dar prin raportare la critici relativ diferite (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 1.146 din 4 decembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 14 din 8 ianuarie 2008, și Decizia nr. 1.165 din 6 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 841 din 15 decembrie 2008). Cauzele respective vizau, în special, principiul egalității în fața legii (reglementarea diferită a răspunderii disciplinare a polițiștilor) și dreptul la apărare (dreptul polițistului de a fi asistat de un alt polițist doar în anumite situații). În dosarul de față, în esență, autorul excepției de neconstituționalitate este nemulțumit de faptul că aspecte esențiale în materia răspunderii disciplinare, ce țin de statutul funcționarului public, sunt reglementate, în baza dispozițiilor legale criticate, prin acte juridice infralegale, respectiv prin ordine ale ministrului administrației și internelor.

17. Pentru a analiza incidența în cauză a art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție, Curtea reține mai întâi că polițistul este funcționar public civil, cu statut special, potrivit art. 1 alin. (1) din Legea nr. 360/2002, și că, în conformitate cu art. 2 alin. (1) din aceeași lege, polițistul este investit cu exercițiul autorității publice. În considerarea acestor prevederi legale, statutul său juridic cunoaște elemente derogatorii de la dispozițiile generale care reglementează raporturile de muncă, respectiv Legea nr. 53/2003 - **Codul muncii**, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 345 din 18 mai 2011. Astfel, polițistul este subiect al unui raport de serviciu, raport care ia naștere, se execută și încetează în condiții speciale. De aceea, aspectele esențiale ce vizează cele trei elemente ale raporturilor de serviciu se referă în mod intrinsec la statutul polițistului, statut care este reglementat prin lege organică, potrivit art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție, respectiv Legea nr. 360/2002.

18. Răspunderea disciplinară, conform art. 4 alin. (2) și cap. IV din Legea nr. 360/2002, se referă la modul de executare a raporturilor de serviciu și, în condițiile angajării acestei răspunderi, este afectată executarea raportului de serviciu, putându-se ajunge chiar la încetarea acestuia. De aceea, Curtea reține că răspunderea disciplinară, ținând de statutul polițistului, trebuie reglementată, potrivit art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție, prin lege organică, respectiv Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului, lege specială în sensul art. 1 alin. (2) din Legea nr. 53/2003 - **Codul muncii**.

19. Or, dispozițiile legale criticate nu numai că nu reglementează procedura disciplinară prealabilă, aplicarea sancțiunilor disciplinare sau activitatea consiliului de disciplină, ci delegă reglementarea acestor aspecte importante ministrului de resort care este abilitat să adopte ordine. Așadar, se ajunge la situația ca un aspect esențial care vizează executarea și/sau încetarea raporturilor de serviciu să fie reglementat printr-un act administrativ, care, de altfel, în cazul de față, nici măcar nu a fost publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, ceea ce este de natură să confere un caracter iluzoriu posibilităților autorului excepției de neconstituționalitate de a se apăra în mod eficient. În aceste condiții, persoana cercetată disciplinar nu cunoaște regulile după care se desfășoară procedura, având în vedere că actul administrativ nu este accesibil și deci nici opozabil. Normele privind cercetarea disciplinară trebuie să respecte anumite cerințe de stabilitate și previzibilitate. Or, delegarea de atribuții de a stabili aceste norme unui membru al Guvernului, prin emiterea unor acte cu caracter administrativ ce au caracter infralegal, determină o stare de incertitudine juridică, acest gen de acte având, de obicei, un grad sporit de schimbări succesive în timp.

20. Curtea reține că textul art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție este foarte clar: "Prin lege organică se reglementează: [...] j) statutul funcționarilor publici". Deci, orice aspect care vizează cele trei elemente trebuie reglementat prin lege organică, inclusiv răspunderea disciplinară. Întrucât dispozițiile legale criticate prevăd reglementarea prin acte administrative a acestor aspecte, ele contravin art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție.

21. De altfel, art. 73 alin. (3) lit. p) din Constituție prevede că regimul general privind raporturile de muncă se reglementează prin lege organică. În acest sens, Legea nr. 53/2003 - **Codul muncii** prevede chiar un capitol distinct ce reglementează răspunderea disciplinară. De aceea, și art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție prevede că statutul funcționarului public trebuie reglementat tot prin lege organică, având

în vedere că elementele care diferențiază statutul acestuia reprezintă chiar derogări de la reglementarea generală în materie.

22. În aceste condiții, Curtea constată atât încălcarea art. 1 alin. (4) din Constituție referitor la principiul separației și echilibrului puterilor în stat (prin delegarea unei competențe ce aparține în exclusivitate legiuitorului către un membru al Guvernului), precum și încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție în componenta sa referitoare la previzibilitatea legii, întrucât personalul vizat (care se poate raporta, în aceste condiții, doar la prevederile legii) nu este în măsură să își adapteze conduita în mod corespunzător și nici să aibă reprezentarea corectă a derulării procedurii disciplinare.

23. În ceea ce privește celelalte dispoziții constituționale invocate, art. 31 și 78, Curtea constată că acestea nu au incidență în prezenta cauză.

24. Având în vedere cele de mai sus, Curtea constată că soluția legislativă cuprinsă în articolele criticate este neconstituțională, revenind Parlamentului, potrivit prevederilor art. 147 alin. (1) din Constituție, obligația de a pune de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Legii fundamentale. Curtea mai constată că dispozițiile art. 147 alin. (1) din Constituție disting - cu privire la obligația de a pune de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției - între competența Parlamentului, pentru dispozițiile din legi, pe de-o parte, și cea a Guvernului, pentru dispozițiile din ordonanțe ale acestuia, pe de altă parte. Ca atare, pe o perioadă de 45 de zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, a prezentei decizii, Guvernul nu poate adopta o ordonanță de urgență pentru a pune de acord prevederile Legii nr. 360/2002 constatate ca fiind neconstituționale cu dispozițiile Constituției, chiar dacă art. 61 alin. (1) a fost modificat pe calea delegării legislative, dar poate iniția un proiect de lege în acord cu cele stabilite prin prezenta decizie (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 415 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 294 din 5 mai 2010).

25. Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul art. 146 lit. d) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, 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 Emil Florin Dincă în Dosarul nr. 4.371/2/2012* al Curții de Apel București - Secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal și constată că prevederile art. 59 alin. (2), art. 60 alin. (1) și ale art. 62 alin. (3) din Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului sunt neconstituționale.

Definitivă și general obligatorie.

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

Pronunțată în ședința din data de 2 iulie 2014.

PREȘEDINTELE CURȚII
CONSTITUȚIONALE
AUGUSTIN ZEGREAN

Magistrat-
asistent,
Fabian Niculae