

DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ****DECIZIA Nr. 90**

din 21 februarie 2019

referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 31 din Legea nr. 293/2004 privind Statutul funcționarilor publici cu statut special din Administrația Națională a Penitenciarelor

Valer Dorneanu	— președinte
Marian Enache	— judecător
Petre Lăzăroiu	— judecător
Daniel Marius Morar	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Simona-Maya Teodoroiu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Ioana Marilena Chiorean	— magistrat-asistent

Cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Liviu Drăgănescu.

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 31 din Legea nr. 293/2004 privind Statutul funcționarilor publici cu statut special din Administrația Națională a Penitenciarelor, excepție ridicată de Călin Petrică Ardelean în Dosarul nr. 4.571/111/CA/2016 al Curții de Apel Oradea — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, și care formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 794D/2017.

2. La apelul nominal răspunde domnul avocat Paul Călinescu, având împuternicire depusă la dosar, pentru autorul excepției. Lipsește cealaltă parte. Procedura de citare este legal îndeplinită.

3. Președintele dispune a se face apelul și în dosarele nr. 2.279D/2017 și nr. 1.223D/2018, având ca obiect aceeași excepție de neconstituționalitate, ridicată de Anicuța Balica în Dosarul nr. 1.036/44/2016 al Curții de Apel Galați — Secția contencios administrativ și fiscal și de Sindicatul Salariaților Penitenciarului din Bistrița în Dosarul nr. 7.587/2/2016 al Curții de Apel București — Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal.

4. La apelul nominal se constată lipsa părților. Procedura de citare este legal îndeplinită. Magistratul-asistent referă asupra faptului că Administrația Națională a Penitenciarelor a depus în toate dosarele concluzii scrise, prin care solicită respingerea, ca neîntemeiată, a excepției de neconstituționalitate.

5. Curtea, din oficiu, pune în discuție conexarea dosarelor. Avocatul autorului excepției din Dosarul nr. 794D/2017 și reprezentantul Ministerului Public sunt de acord cu conexarea cauzelor. Curtea, având în vedere identitatea de obiect a cauzelor, în temeiul art. 53 alin. (5) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, dispune conexarea dosarelor nr. 2.279D/2017 și nr. 1.223D/2018 la Dosarul nr. 794D/2017, care a fost primul înregistrat.

6. Cauza fiind în stare de judecată, președintele Curții acordă cuvântul avocatului autorului excepției din Dosarul nr. 794D/2017, care solicită admiterea acesteia, deoarece textul de lege criticat încalcă dispozițiile art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție. În acest sens, arată că ocuparea posturilor de conducere și de execuție se referă la modul de executare a raportului de serviciu al funcționarului public, implicând o modificare a acestui raport, și, în consecință, trebuie reglementată prin lege organică, iar nu prin ordin al ministrului. De asemenea, dispozițiile de lege criticate încalcă și art. 1 alin. (4) din Constituție, deoarece se delegă unui membru al Guvernului o prerogativă care aparține în exclusivitate

legiuitorului. Totodată, se încalcă și art. 1 alin. (5) din Constituție, referitor la previzibilitatea legii. În acest sens se invocă deciziile Curții Constituționale nr. 392 din 2 iulie 2014 și nr. 172 din 24 martie 2016, prin care s-au admis excepții de neconstituționalitate în situații asemănătoare.

7. Reprezentantul Ministerului Public pune concluzii de admitere a excepției de neconstituționalitate, sens în care invocă Decizia Curții Constituționale nr. 306 din 8 mai 2018.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarelor, constată următoarele:

8. Prin Încheierea din 22 februarie 2017, pronunțată în Dosarul nr. 4.571/111/CA/2016, **Curtea de Apel Oradea — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 31 din Legea nr. 293/2004 privind Statutul funcționarilor publici cu statut special din Administrația Națională a Penitenciarelor.** Excepția a fost invocată de Călin Petrică Ardelean în cadrul soluționării acțiunii privind anularea unor acte administrative referitoare la concursul privind ocuparea unor posturi vacante de conducere din sistemul administrației penitenciare.

9. Prin Sentința nr. 154 din 4 iulie 2017, pronunțată în Dosarul nr. 1.036/44/2016, **Curtea de Apel Galați — Secția contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 31 din Legea nr. 293/2004 privind Statutul funcționarilor publici cu statut special din Administrația Națională a Penitenciarelor.** Excepția a fost invocată de Anicuța Balica în cadrul soluționării acțiunii privind anularea unor acte administrative referitoare la concursul privind ocuparea unor posturi vacante de conducere din sistemul administrației penitenciare.

10. Prin Încheierea din 9 mai 2017, pronunțată în Dosarul nr. 7.587/2/2016, **Curtea de Apel București — Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 31 din Legea nr. 293/2004 privind Statutul funcționarilor publici cu statut special din Administrația Națională a Penitenciarelor.** Excepția a fost invocată de Sindicatul Salariaților Penitenciarului din Bistrița în cadrul soluționării acțiunii privind anularea Ordinului ministrului justiției nr. 2.478/C/2010.

11. În motivarea excepției de neconstituționalitate autorii acesteia susțin, în esență, că prevederile de lege criticate contravin dispozițiilor art. 1 alin. (4) și (5) din Constituție, prin aceea că delegă unui membru al Guvernului atribuția de a reglementa ocuparea funcțiilor de conducere și de execuție, 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 textele constituționale.

12. De asemenea, se susține că dispozițiile de lege criticate aduc atingere și art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție, întrucât modul de ocupare a funcțiilor de conducere și de execuție a funcționarilor publici cu statut special ar trebui reglementat prin

lege organică, iar nu prin ordin al ministrului justiției. Astfel, modul de ocupare a funcțiilor de conducere și de execuție privește în mod direct desfășurarea 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. Ținând cont de dispozițiile constituționale ale art. 73 alin. (3) lit. j), se susține că aspectele esențiale ale ocupării posturilor de conducere ale polițiștilor trebuie reglementate 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. Or, dispozițiile legale criticate nu numai că nu reglementează procedura ocupării posturilor de conducere ale polițiștilor, ci deleagă reglementarea acestor aspecte importante ministrului de resort, care este abilitat să adopte ordine. Întrucât, potrivit art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție, statutul funcționarilor publici se reglementează prin lege organică și ținând cont de faptul că aspectele esențiale privind ocuparea posturilor de conducere vizează o modificare a raporturilor de muncă, aceste aspecte esențiale, cum sunt, spre exemplu, condițiile generale de participare la examen/concurs, condițiile de vechime necesară participării la examen/concurs, tipul probelor de examen/concurs, condițiile în care candidații sunt declarați „admiși” și posibilitatea de contestare trebuie reglementate prin lege organică, urmând ca regulile specifice procedurii de ocupare a funcțiilor de conducere să fie explicate și detaliate prin ordin al ministrului de resort. În consecință, prevederile de lege criticate care instituie reglementarea acestor aspecte prin acte administrative contravin dispozițiilor art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție. Totodată, potrivit dispozițiilor de lege criticate, se ajunge la situația ca un aspect esențial care vizează executarea raporturilor de serviciu să fie reglementat printr-un act administrativ. Or, normele privind ocuparea posturilor de conducere trebuie să respecte anumite cerințe de stabilitate și previzibilitate. Astfel, delegarea atribuției de a stabili aceste norme unui membru al Guvernului, prin emiterea unor acte cu caracter administrativ, infralegale, determină o stare de incertitudine juridică, acest gen de acte având, de obicei, un grad sporit de schimbări succesive în timp. În final, se invocă și Decizia Curții Constituționale nr. 172 din 24 martie 2016 și se susține că, având în vedere principiile enunțate prin acestea, dispozițiile de lege criticate încalcă prevederile constituționale invocate.

13. Curtea de Apel Oradea — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal apreciază că excepția de neconstituționalitate este întemeiată, deoarece prin dispozițiile de lege criticate nu este reglementată în niciun fel procedura ocupării posturilor de conducere din Administrația Națională a Penitenciarelor, ci este delegată ministrului de resort, care, astfel, este abilitat să reglementeze în întregime asupra acesteia prin act administrativ. Întrucât, potrivit art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție, statutul funcționarilor publici se reglementează prin lege organică, consideră că, prin nereglementarea procedurii de ocupare a posturilor de conducere a funcționarilor publici cu statut special din Administrația Națională a Penitenciarelor, s-au încălcat prevederile constituționale amintite.

14. Curtea de Apel Galați — Secția contencios administrativ și fiscal nu și-a exprimat opinia asupra temeiniciei excepției de neconstituționalitate.

15. Curtea de Apel București — Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal nu și-a exprimat opinia asupra temeiniciei excepției de neconstituționalitate, considerând, contrar prevederilor art. 29 alin. (4) din Legea nr. 47/1992, că instanța de judecată „are facultatea de a prezenta o opinie”, atunci când titularul excepției de neconstituționalitate este una dintre părțile litigante.

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

17. Guvernul apreciază că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată. În acest sens, arată că, în aplicarea prevederilor art. 31 din Legea nr. 293/2004, a fost emis Ordinul ministrului justiției nr. 2.478/C/2010 pentru aprobarea Regulamentului privind condițiile de participare, organizare și desfășurare a concursurilor pentru ocuparea, prin avansare în funcție, trecerea agenților în corpul ofițerilor și din sursă externă, a posturilor vacante de funcționar public cu statut special din sistemul administrației penitenciare. Prevederile criticate sunt indisolubil legate de cele ale art. 13 alin. (1) lit. a), art. 26 alin. (1)—(3), art. 29, art. 30 și art. 11 din Legea nr. 293/2004, care au relevanță în materia ocupării funcțiilor funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare. În materia ocupării funcțiilor specifice funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare, legiuitorul primar a reglementat cele mai importante aspecte, după cum urmează: regula conform căreia „încadrarea ca funcționar public cu statut special — ceea ce semnifică numirea într-o funcție vacantă de ofițer sau de agent — se face cu prioritate prin repartizarea absolvenților instituțiilor de învățământ pentru pregătirea personalului de penitenciare, ofițeri și agenți; dreptul funcționarilor publici cu statut special de a avansa (promova) în funcție și în grad profesional, în cariera profesională, în urma rezultatelor obținute la evaluarea activității profesionale, conform prevederilor legii; avansarea (promovarea) în funcții publice vacante a funcționarilor publici cu statut special, care îndeplinesc condițiile prevăzute de lege, se realizează pe bază de concurs, în limita posturilor prevăzute în statele de organizare [art. 26 alin. (1) și (2) din lege]; avansarea (promovarea) funcționarilor publici cu statut special într-o funcție imediat superioară la aceeași poziție din stat se face fără examen, pe baza criteriilor stabilite prin ordin al ministrului justiției [art. 26 alin. (3) din lege]; posibilitatea trecerii agenților în corpul ofițerilor din sistemul administrației penitenciare, prin concurs, în limita posturilor prevăzute în statele de organizare ale unităților de penitenciare; acordarea gradului profesional de ofițer agenților care au promovat concursul se face în funcție de vechimea ca agent sau subofițer în instituții publice de apărare, ordine publică și siguranță națională ale statului, conform metodologiei stabilite prin ordin al ministrului justiției (art. 29 din lege). Acest procedeu semnifică nu doar trecerea agentului în corpul ofițerilor, ci și ocuparea unei funcții (de execuție) vacante, prevăzută cu grad profesional de ofițer de penitenciare. În ceea ce privește ocuparea din sursă externă a funcțiilor de execuție vacante din sistemul administrației penitenciare, art. 30 alin. (1) din lege prevede că acestea se ocupă prin concurs, la care pot participa persoanele care îndeplinesc condițiile prevăzute la art. 11. În situația neocupării posturilor vacante, acestea pot fi ocupate prin transferul cadrelor militare și al funcționarilor publici cu statut special din alte instituții publice de apărare, ordine publică și siguranță națională ale statului și din Ministerul Justiției, dacă îndeplinesc condițiile prevăzute la art. 11. În ceea ce privește ocuparea funcțiilor de conducere vacante din sistemul administrației penitenciare, regula este că acestea se ocupă prin avansarea ofițerilor și agenților, prin concurs. Pot participa la concurs pentru ocuparea posturilor vacante de conducere persoanele care au o vechime de cel puțin 3 ani în sistemul administrației penitenciare. Funcțiile de conducere din sistemul administrației penitenciare, rămase vacante ca urmare a neocupării, în condițiile anterior menționate, se ocupă prin concurs din sursă externă, iar, în subsidiar, prin transferul cadrelor militare și al funcționarilor publici cu statut special din

alte instituții publice de apărare, ordine publică și siguranță națională ale statului și din Ministerul Justiției, dacă îndeplinesc condițiile prevăzute la art. 11 din lege. Din ansamblul prevederilor legal enunțate, Guvernul consideră că prevederile de lege criticate nu aduc atingere art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție, modalitatea de reglementare încadrându-se în marja de apreciere a legiitorului și în dreptul său de a delega în mod expres reglementarea anumitor aspecte, mai ales a celor de natură organizatorică, prin acte administrative de nivel inferior (hotărâri ale Guvernului sau ordine ale miniștrilor). Astfel, aspectele esențiale în materie sunt reglementate la nivel primar, prin lege organică, iar nu printr-un act administrativ. De altfel, situația este diferită față de cea reținută în Decizia nr. 803 din 24 noiembrie 2015. În plus, modalitatea de organizare și desfășurare a concursurilor de ocupare a funcțiilor de conducere și de execuție vacante sunt chestiuni concrete, care variază în funcție de funcția vacantă și sunt stabilite în raport cu cerințele angajatorului (autorității publice) la un moment dat. Reglementarea lor ține de marja de apreciere a autorității publice, fiind o chestiune de management al sistemului, nefiind necesar să fie reglementate la nivel de lege. Legiitorul primar a legiferat aspectele care conturează cadrul general în materia ocupării funcțiilor funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare, tot el delegând autorității responsabile modul de a reglementa aspectele privind organizarea și desfășurarea concursurilor specifice. Totodată, instanțele de contencios administrativ au competența de a aprecia asupra conformității cu legea a ordinului emis în aplicarea dispozițiilor art. 31 din Legea nr. 293/2004, iar atunci când constată că dispozițiile acesteia contravin legii, pot dispune anularea acestora.

18. Avocatul Poporului apreciază că dispozițiile de lege criticate sunt constituționale. În acest sens, se arată că aspectele esențiale privind organizarea și funcționarea activității funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare sunt reglementate prin lege organică, Legea nr. 293/2004: selecția, numirea, evidența, evaluarea, avansarea, pregătirea și perfecționarea funcționarilor publici cu statut special, încetarea raporturilor de serviciu, răspunderea acestora, fiind astfel respectate prevederile art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție, potrivit cărora statutul funcționarilor publici se reglementează prin lege organică. Ținând cont de faptul că aspectele esențiale privind activitatea funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare sunt reglementate prin Legea nr. 293/2004, iar prin ordin al ministrului Justiției se detaliază doar anumite aspecte procedurale privind organizarea concursurilor pentru ocuparea posturilor vacante și modul de desfășurare a concursului, apreciază că susținerile autorilor excepției sunt neîntemeiate. De altfel, cu privire la critici similare, invocă Decizia Curții Constituționale nr. 239 din 19 aprilie 2016.

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

CURTEA,

examinând actele de sesizare, punctele de vedere ale Guvernului și Avocatului Poporului, rapoartele întocmite de judecătorul-raportor, susținerile avocatului autorului excepției prezent la ședința publică, concluziile procurorului, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

20. 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.

21. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie prevederile art. 31 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, cu modificările și completările ulterioare, cu următorul cuprins: „Regulamentul privind ocuparea funcțiilor de conducere și de execuție se aprobă prin ordin al ministrului Justiției.”

22. În opinia autorilor excepției de neconstituționalitate, prevederile de lege criticate contravin dispozițiilor 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. 16 alin. (1) privind egalitatea în drepturi, art. 31 privind dreptul la informație, art. 73 alin. (3) lit. j) privind reglementarea prin lege organică a statutului funcționarilor publici și art. 78 privind intrarea în vigoare a legii.

23. Examinând excepția de neconstituționalitate, referitor la statutul funcționarului public cu statut special din sistemul administrației penitenciare, Curtea a constatat, prin Decizia nr. 109 din 8 martie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 437 din 23 mai 2018, paragraful 17, că, în exercitarea atribuțiilor sale de serviciu, funcționarul public cu statut special este investit cu exercitiul 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 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, 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 (a se vedea în același sens Decizia nr. 803 din 24 noiembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 34 din 18 ianuarie 2016, paragraful 15).

24. În ceea ce privește ocuparea posturilor de conducere de către polițiști, prin Decizia nr. 172 din 24 martie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 315 din 25 aprilie 2016, paragrafele 18—20, Curtea a reținut că ocuparea posturilor de conducere se referă la modul de executare a raporturilor de serviciu, implicând o modificare a acestor raporturi. Aspectele privind ocuparea posturilor de conducere țin în mod evident de cariera polițistului și presupun o modificare atât a atribuțiilor (a felului muncii), cât și a salarizării. Exercițarea raportului de serviciu al polițistului se realizează de la nașterea acestuia, prin actul de numire, și până la încetarea lui, în condițiile legii. Astfel, situațiile juridice care pot interveni pe parcursul perioadei dintre nașterea și încetarea raportului de serviciu, cum sunt, de exemplu, modificarea sau suspendarea acestuia, țin de modul de executare a raportului de serviciu. Statutul juridic al unei categorii de personal este reprezentat de dispozițiile legale referitoare la încheierea, executarea, modificarea, suspendarea și încetarea raportului juridic de muncă în care se află respectiva categorie. În consecință, regulile esențiale privind ocuparea posturilor de conducere țin de statutul polițistului, mai exact de exercitarea raportului de serviciu care se realizează de la nașterea până la încetarea acestuia. Ca atare, ținând cont de dispozițiile constituționale ale art. 73 alin. (3) lit. j), Curtea a constatat că aspectele esențiale ale ocupării posturilor de conducere ale polițiștilor trebuie reglementate 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.

25. La paragraful 21 al acestei decizii, Curtea a constatat că — ținând cont de faptul că aspectele esențiale privind ocuparea posturilor de conducere vizează o modificare a raporturilor de muncă — aceste aspecte esențiale, cum sunt, spre exemplu, condițiile generale de participare la examen/concurs, condițiile de vechime necesară participării la examen/concurs, tipul probelor de examen/concurs, condițiile în care candidații sunt declarați „admiși” și posibilitatea de contestare, trebuie reglementate prin lege organică, urmând ca regulile specifice procedurii de ocupare a funcțiilor de conducere să fie explicate și detaliate prin ordin al ministrului de resort. În consecință, Curtea a constatat că prevederile de lege criticate, care instituie reglementarea acestor aspecte prin acte administrative, contravin dispozițiilor art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție.

26. Referitor la ocuparea posturilor de execuție de către polițiști, prin Decizia nr. 306 din 8 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 516 din 22 iunie 2018, paragraful 23, Curtea a reținut că procedura ocupării posturilor vacante de polițist, prin concurs sau examen, chiar și în situațiile speciale, conduce la nașterea unui raport de serviciu, care se realizează prin actul de numire a polițistului în funcție. Așadar, aspectele esențiale privind ocuparea posturilor de execuție țin în mod evident de cariera polițistului și presupun reglementarea cerințelor care pot conduce la nașterea raportului de serviciu al polițistului. Or, dispozițiile legale criticate nu numai că nu au reglementat procedura ocupării posturilor de execuție ale polițiștilor, ci au delegat reglementarea acestor aspecte ministrului de resort, care este abilitat să adopte ordine. La paragraful 24 al acestei decizii, Curtea a reținut că, având în vedere că statutul funcționarilor publici se reglementează prin lege organică, potrivit art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție, și ținând cont de faptul că aspectele esențiale privind ocuparea posturilor de execuție țin de nașterea raportului de serviciu, aceste aspecte esențiale — cum sunt condițiile generale de participare la examen/concurs, condițiile de vechime necesară participării la examen/concurs, tipul probelor de examen/concurs, condițiile în care candidații sunt declarați „admiși” și posibilitatea de contestare — trebuiau reglementate prin lege organică, urmând ca regulile specifice procedurii de ocupare a funcțiilor de execuție să fie explicate și detaliate prin ordin al ministrului de resort.

27. Curtea a mai constatat că dispozițiile de lege criticate generează situația ca un aspect esențial care vizează nașterea raporturilor de serviciu să fie reglementat printr-un act administrativ. Or, normele privind ocuparea posturilor de execuție trebuie să respecte anumite cerințe de stabilitate și previzibilitate. Astfel, delegarea atribuției de a stabili aceste norme unui membru al Guvernului, prin emiterea unor acte cu caracter administrativ de nivel infralegal, determină o stare de incertitudine juridică, acest gen de acte având, de obicei, un grad sporit de schimbări succesive în timp. În consecință, Curtea a constatat că dispozițiile de lege criticate contravin și prevederilor art. 1 alin. (4) și (5) din Constituție (a se vedea în acest sens Decizia nr. 172 din 24 martie 2016, paragraful 22, și Decizia nr. 306 din 8 mai 2018, paragraful 25).

28. În cauza de față, Curtea reține că dispozițiile de lege criticate — art. 31 — fac parte din secțiunea a 5-a: „Avansarea funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare” a capitolului III — „Selectia, numirea, evidența, evaluarea, avansarea, pregătirea și perfecționarea funcționarilor publici cu statut special” din Legea nr. 293/2004. Potrivit art. 30 din Legea nr. 293/2004, „(1) Funcțiile de execuție vacante din sistemul administrației penitenciare se ocupă prin concurs, la care pot participa persoanele care îndeplinesc condițiile

prevăzute la art. 11. (2) În situația neocupării posturilor vacante prevăzute la alin. (1), acestea pot fi ocupate prin transferul cadrelor militare și al funcționarilor publici cu statut special din alte instituții publice de apărare, ordine publică și siguranță națională ale statului și din Ministerul Justiției, dacă îndeplinesc condițiile prevăzute la art. 11. (3) Funcțiile de conducere vacante din sistemul administrației penitenciare se ocupă prin avansarea ofițerilor și agenților, prin concurs. Pot participa la concurs pentru ocuparea posturilor vacante de conducere persoanele care au o vechime de cel puțin 3 ani în sistemul administrației penitenciare. (4) Funcțiile de conducere din sistemul administrației penitenciare, rămase vacante ca urmare a neocupării, în condițiile stabilite la alin. (3), se ocupă prin concurs din sursă externă. (5) În situația în care posturile rămân vacante, ca urmare a neocupării în condițiile prevăzute la alin. (3) și (4), acestea pot fi ocupate prin transferul cadrelor militare și al funcționarilor publici cu statut special din alte instituții publice de apărare, ordine publică și siguranță națională ale statului și din Ministerul Justiției, dacă îndeplinesc condițiile prevăzute la art. 11”

29. În ceea ce privește condițiile de accedere în funcție a funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare, art. 11 din Legea nr. 293/2004 prevede că „Pot dobândi calitatea de funcționar public cu statut special din sistemul administrației penitenciare persoanele care îndeplinesc următoarele condiții: a) au cetățenia română și domiciliul în România; b) cunosc limba română; c) îndeplinesc condițiile de studii și vechime prevăzute de lege; d) au capacitate deplină de exercițiu și sunt apte din punct de vedere medical și psihologic pentru îndeplinirea funcției; e) nu au fost condamnate definitiv pentru săvârșirea de infracțiuni; f) îndeplinesc condițiile specifice postului, inclusiv criteriul de înălțime pentru posturile din sectorul operativ, stabilit prin ordin al ministrului justiției; g) nu au fost eliberate din motive imputabile sau destituite dintr-o funcție publică în ultimii 7 ani; h) au un comportament corespunzător cerințelor de conduită admise și practicate în societate; i) nu au fost agenți sau colaboratori ai organelor de securitate ca poliție politică”. Potrivit art. 13 alin. (1) din aceeași lege, „Încadrarea ca funcționar public cu statut special se face prin următoarele modalități: a) repartizarea cu prioritate a absolvenților instituțiilor de învățământ pentru pregătirea personalului de penitenciare, ofițeri și agenți; b) transferul pe funcții publice al cadrelor militare și funcționarilor publici cu statut special de la alte instituții publice de apărare, ordine publică și siguranță națională ale statului; c) concurs, din sursă externă”.

30. Analizând prevederile Legii nr. 293/2004, Curtea constată că aceasta reglementează doar modalitățile de încadrare a funcționarului public cu statut special, condițiile generale de ocupare a funcțiilor de execuție și de conducere vacante din sistemul administrației penitenciare, precum și condițiile de vechime necesare pentru ocuparea posturilor vacante de conducere. Celelalte aspecte esențiale ale ocupării acestor funcții (aspecte care au fost menționate în jurisprudența Curții Constituționale) — cum sunt tipul probelor de examen/concurs, condițiile în care candidații sunt declarați „admiși” și posibilitatea de contestare — sunt reglementate la nivel infralegal, prin regulament aprobat prin ordin al ministrului justiției.

31. Astfel, Curtea reține că, în aplicarea prevederilor art. 31 din Legea nr. 293/2004, a fost emis Ordinul ministrului justiției nr. 2.478/C/2010 pentru aprobarea Regulamentului privind condițiile de participare, organizare și desfășurare a concursurilor pentru ocuparea, prin avansare în funcție, trecerea agenților în corpul ofițerilor și din sursă externă, a posturilor vacante de funcționar public cu statut special din sistemul administrației penitenciare, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 751 din 10 noiembrie 2010. Acest ordin reglementează aspecte esențiale ale ocupării funcțiilor de execuție și de conducere din sistemul administrației

penitenciare, și anume probele de concurs, condițiile în care candidații sunt declarați „admiși” și posibilitatea de contestare a rezultatelor concursului/examenului.

32. Or, având în vedere că, potrivit dispozițiilor de lege criticate, Regulamentul privind ocuparea funcțiilor de conducere și de execuție se aprobă prin ordin al ministrului justiției, Curtea constată că sunt aplicabile *mutatis mutandis* considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 172 din 24 martie 2016, referitoare la ocuparea posturilor de conducere, precum și ale Deciziei Curții Constituționale nr. 306 din 8 mai 2018, referitoare la ocuparea posturilor de execuție.

33. Astfel, Curtea observă că procedura ocupării posturilor de execuție vacante de funcționar public cu statut special din sistemul administrației penitenciare — prin concurs sau prin transfer [în situația prevăzută de art. 30 alin. (2) din Legea nr. 293/2004] — conduce la nașterea unui raport de serviciu, care se realizează prin actul de numire a funcționarului public cu statut special. Totodată, procedura ocupării posturilor de conducere vacante — prin concurs de avansare, prin concurs din sursă externă sau prin transfer — conduce la modificarea raportului de serviciu. Așadar, aspectele esențiale privind ocuparea posturilor de execuție și de conducere țin în mod evident de cariera funcționarului public cu statut special din sistemul administrației penitenciare. Or, dispozițiile legale criticate nu numai că nu au reglementat aspectele esențiale ale ocupării posturilor de execuție și de conducere ale funcționarului public cu statut special din sistemul administrației penitenciare, ci au delegat reglementarea acestor aspecte importante ministrului de resort, care este abilitat să adopte ordine.

34. Întrucât, potrivit art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție, statutul special al funcționarului public din sistemul administrației penitenciare trebuie reglementat prin lege organică — respectiv Legea nr. 293/2004 — și ținând cont de faptul că aspectele esențiale privind ocuparea posturilor de execuție și de conducere țin de nașterea și, respectiv, de modificarea raportului de serviciu, Curtea constată că aceste aspecte esențiale, cum sunt cele amintite la paragrafele 24 și 25 ale prezentei decizii, trebuiau reglementate prin lege organică, urmând ca regulile specifice procedurii de ocupare a funcțiilor de execuție să fie explicate și detaliate prin ordin al ministrului de resort. Or, Legea nr. 293/2004 a reglementat, prin art. 11, numai condițiile generale de participare la concurs și, în art. 30 alin. (3), condițiile

de vechime pentru ocuparea posturilor vacante de conducere. Celelalte aspecte esențiale, și anume tipul probelor de examen/concurs, condițiile în care candidații sunt declarați „admiși” și posibilitatea de contestare, sunt reglementate prin ordin al ministrului justiției. În consecință, Curtea constată că prevederile de lege criticate care instituie reglementarea acestor aspecte prin acte administrative contravin dispozițiilor art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție.

35. Totodată, Curtea reține că se ajunge la situația în care aspecte esențiale care vizează nașterea sau modificarea raporturilor de serviciu ale funcționarului public să fie reglementate printr-un act administrativ. Or, normele privind ocuparea posturilor de execuție și de conducere trebuie să respecte anumite cerințe de stabilitate și previzibilitate. Astfel, delegarea atribuției de a stabili aceste norme unui membru al Guvernului, prin emiterea unor acte cu caracter administrativ de nivel infralegal, determină o stare de incertitudine juridică, acest gen de acte având, de obicei, un grad sporit de schimbări succesive în timp. Așadar, pe fondul lacunei legislative evidențiate mai sus, soluția legislativă prevăzută de art. 31 din Legea nr. 293/2004 contravine 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, cu modificările și completările ulterioare, 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. În consecință, Curtea constată că dispozițiile de lege criticate contravin și prevederilor art. 1 alin. (4) și (5) din Constituție.

36. Curtea constată că, pentru înlăturarea viciului de neconstituționalitate, aspectele esențiale privind ocuparea posturilor de execuție și de conducere de către funcționarii publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare — cum sunt tipul probelor de examen/concurs, condițiile în care candidații sunt declarați „admiși” și posibilitatea de contestare — trebuie să fie reglementate prin lege organică, urmând ca regulile specifice acestei proceduri să fie explicate și detaliate prin ordin al ministrului justiției.

37. În final, Curtea reține că dispozițiile art. 16 alin. (1), art. 31 și art. 78 din Constituție nu au incidență în prezenta cauză.

38. 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 unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite excepția de neconstituționalitate ridicată de Călin Petrică Ardelean în Dosarul nr. 4.571/111/CA/2016 al Curții de Apel Oradea — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, de Anicuța Balica în Dosarul nr. 1.036/44/2016 al Curții de Apel Galați — Secția contencios administrativ și fiscal și de Sindicatul Salariaților Penitenciarului din Bistrița în Dosarul nr. 7.587/2/2016 al Curții de Apel București — Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal și constată că dispozițiile art. 31 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, Curții de Apel Oradea — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, Curții de Apel Galați — Secția contencios administrativ și fiscal și Curții de Apel București — Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 21 februarie 2019.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE
prof. univ. dr. VALER DORNEANU

Magistrat-asistent,
Ioana Marilena Chiorean