

DECIZIA Nr.790
din 23 noiembrie 2021

**referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.34 alin.(2) din
Legea nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, în redactarea anterioară
modificărilor aduse prin Legea nr.156/2018 pentru modificarea și completarea
Legii nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici**

Nepublicată

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Marian Enache	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Cristina Cătălina Turcu	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art.34 alin.(2) din Legea nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, excepție ridicată de Teodor Dumitru Banciu în Dosarul nr.252/57/2015/a1 al Înaltei Curți de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal și care formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.918 D/2018.

2. Dezbaterile au avut loc în ședința publică din data de 2 noiembrie 2021, cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Loredana Brezeanu, fiind consemnate în încheierea de ședință de la acea dată când, în temeiul dispozițiilor art.57 și ale art.58 alin.(3) din Legea nr.47/1992, Curtea a amânat pronunțarea asupra cauzei pentru 23 noiembrie 2021, dată la care a fost pronunțată prezenta decizie.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

3. Prin Încheierea din 21 mai 2018, pronunțată în Dosarul nr.252/57/2015/a1, **Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.34 alin.(2) din Legea nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici**. Excepția a fost ridicată de Teodor Dumitru Banciu într-o cauză având ca obiect soluționarea recursului formulat împotriva sentinței prin care a fost respinsă o cerere de anulare a raportului de evaluare emis de Agenția Națională de Integritate, prin care s-a constatat incompatibilitatea autorului pentru nerespectarea textului de lege criticat.

4. **În motivarea excepției de neconstituționalitate** se arată, în esență, că textul de lege criticat creează o inegalitate între funcționarii publici de execuție care pot fi aleși sau numiți într-o funcție de demnitate publică în condițiile în care își suspendă raporturile de serviciu, potrivit art.94 alin.(1) lit.a) din Legea nr.188/1999, și funcționarii publici de conducere și înalții funcționari publici care, potrivit textului de lege criticat, pot fi numiți în funcții de demnitate publică doar dacă încetează raportul de serviciu. Se creează o discriminare între persoane aflate în situații identice, fără o justificare, și un privilegiu pentru funcționarii publici de execuție. După încetarea mandatului pentru funcția sau demnitatea publică, funcționarii de execuție pot reveni în funcția deținută anterior deoarece raportul lor de serviciu este suspendat, pe când funcționarii publici de conducere și înalții funcționari publici nu mai pot reveni în funcție, raportul lor de serviciu încetând potrivit textului de lege criticat. Discriminarea se realizează și față de celelalte categorii de subiecți de drept care candidează pentru funcția eligibilă de primar și care, potrivit art.30 din Legea nr.393/2004, la încetarea mandatului de primar au dreptul să-și reia activitatea în executarea aceluiași contracte de muncă sau de numire. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, discriminarea se bazează

pe noțiunea de excludere de la un drept, iar remediul constituțional specific, în cazul constatării neconstituționalității discriminării, îl constituie acordarea sau accesul la beneficiul dreptului și categoriilor excluse. Potrivit art.27 alin.(2) din Legea nr.188/1999 este interzisă orice discriminare între funcționarii publici, iar potrivit art.1 alin.(2) și alin.(3) din Ordonanța Guvernului nr.137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, principiile egalității și al excluderii privilegiilor și nediscriminării sunt garantate persoanelor aflate în situații comparabile.

5. **Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal** apreciază că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată, deoarece textul de lege criticat individualizează în mod expres și neechivoc destinatarul normei de drept și reglementează distinct situația funcționarilor publici de execuție față de cea a funcționarilor publici de conducere.

6. 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 ridicate.

7. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului, Guvernul și Avocatul Poporului** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând încheierea de sesizare, raportul întocmit de judecătorul-raportor, concluziile apărătorului autorului excepției și ale procurorului, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

8. 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.

9. **Obiectul excepției de neconstituționalitate** îl constituie dispozițiile art.34 alin.(2) din Legea nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.365 din 29 mai 2007, care aveau, la data sesizării Curții Constituționale, următorul cuprins: „(2) *Înalții funcționari publici și funcționarii publici de conducere pot fi numiți în funcții de demnitate publică numai după încetarea, în condițiile legii, a raporturilor de serviciu.*”

10. Textul de lege criticat a fost modificat prin art.I pct.6 din Legea nr.156/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.554 din 3 iulie 2018, fără a prelua soluția legislativă supusă controlului, iar ulterior Legea nr.188/1999 a fost abrogată prin art.597 alin.(2) lit.b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.555 din 5 iulie 2019, cu excepția anumitor articole, între care nu se regăsește art.34.

11. În raport cu evoluția legislativă anterior expusă și având în vedere cele reținute în Decizia Curții Constituționale nr.766 din 15 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.549 din 3 august 2011, prin prezenta decizie Curtea se va pronunța asupra prevederilor art.34 alin.(2) din Legea nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, în redactarea anterioară modificărilor aduse prin Legea nr.156/2018.

12. În opinia autorului excepției de neconstituționalitate, prevederile legale criticate contravin dispozițiilor constituționale cuprinse în art.16 din Constituție – *Egalitatea în drepturi*.

13. Curtea constată că în prezenta cauză autorul nu a invocat în mod expres încălcarea dreptului la muncă prevăzut de art.41 din Constituție, însă în critica sa face referire la art.30 din Legea nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.912 din 7 octombrie 2004, în vigoare la data ridicării excepției, potrivit căruia la încetarea mandatului de primar, de viceprimar, de președinte sau vicepreședinte al consiliului județean persoanele în cauză își reiau activitatea în executarea aceluiași contracte de muncă sau acte de numire. Prin urmare, Curtea reține că autorul excepției se raportează în critica formulată și la dispozițiile art.41 din Constituție întrucât este nemulțumit de obligația care îi incumbă, potrivit textului de lege criticat, de a înceta raporturile de serviciu, ceea ce îi afectează dreptul la muncă sub aspectul stabilității în exercitarea funcției publice. Curtea are în vedere motivarea excepției potrivit căreia textul de lege criticat este neconstituțional deoarece se încalcă principiului egalității între funcționarii publici de conducere și înalții funcționari publici, pe de-o parte, și funcționarii publici de execuție, pe de altă parte, din perspectiva obligației de a înceta raportul de serviciu, ce incumbă numai funcționarilor publici de conducere și înalților funcționari publici numiți în funcții de demnitate publică.

14. Examinând excepția de neconstituționalitate Curtea va observa, mai întâi, evoluția legislativă în ceea ce privește reglementarea regimului incompatibilităților funcționarilor publici sub aspectul obligației suspendării sau încetării raporturilor de serviciu după alegerea într-o funcție de demnitate publică. În acest sens, Curtea observă că, încă de la intrarea în vigoare a Legii nr.188/1999, în art.56–58 a fost reglementat un regim al incompatibilităților pentru funcționarii publici potrivit căruia funcționarii publici, cu excepția funcționarilor publici civili din ministerele privind apărarea națională, ordinea publică și siguranța națională, puteau fi aleși sau numiți pentru exercitarea unei funcții de demnitate publică, pe durata acesteia ei fiind suspendați din funcția publică pe care o dețineau, iar după expirarea mandatului autoritățile sau instituțiile publice în cadrul cărora funcționaseră erau obligate să le asigure funcția publică avută sau una echivalentă. Reglementarea măsurii suspendării din funcție pe durata exercitării funcției de demnitate publică a fost menținută de la intrarea în vigoare a Legii nr.188/1999 până în anul 2006 când, prin art.I pct.33 din Legea nr.251/2006 pentru modificarea și completarea Legii nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.574 din 4 iulie 2006, a fost modificat art.33 alin.(2) din Legea nr.188/1999 în sensul în care înalții funcționari publici și funcționarii publici de conducere pot fi numiți în funcții de demnitate publică numai după încetarea, în condițiile legii, a raporturilor de serviciu. După republicarea Legii nr.188/1999, art.33 a fost renumerotat devenind art.34, al cărui alineat (2) este criticat în prezenta cauză. Ulterior, prin art.I pct.6–8 din Legea nr.156/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.554 din 3 iulie 2018, legiuitorul a revenit asupra opțiunii sale și a modificat art.34 alin.(2) reintroducând obligativitatea suspendării, iar nu a încetării raporturilor de serviciu ale înalților funcționari publici și ale funcționarilor publici de conducere numiți în funcții de demnitate publică. În prezent, potrivit art.513 alin.(1) lit.a) și b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, raportul de serviciu se suspendă de drept atunci când funcționarul este numit sau ales într-o funcție de demnitate publică, pentru perioada respectivă.

15. Din analiza cadrului legislativ anterior menționat, Curtea reține că pentru perioada cuprinsă între 19 iulie 2006 (când a intrat în vigoare Legea nr.251/2006) și 6 iulie 2018 (când a intrat în vigoare Legea nr.156/2018) legiuitorul a optat pentru soluția încetării raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici de conducere și ale înalților funcționari publici în cazurile în care au candidat pentru o funcție de demnitate publică sau au fost numiți într-o funcție de demnitate publică. Spre deosebire de aceste categorii, pentru categoria funcționarilor publici de execuție a fost obligatorie doar suspendarea raporturilor de serviciu.

16. Curtea reține că Legea nr.188/1999 reglementează regimul general al raporturilor juridice dintre funcționarii publici și stat, respectiv raporturile acestora de serviciu. Scopul legii îl constituie asigurarea unui serviciu public stabil, profesionist, transparent, eficient și imparțial, în interesul cetățenilor, precum și al autorităților și instituțiilor publice din administrația publică centrală și locală. Funcția publică este definită de lege ca reprezentând ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală, administrația publică locală și autoritățile administrative autonome [art.1, art.2 alin.(1) și art.3 lit.f) din Legea nr.188/1999].

17. Raporturile de serviciu ale funcționarilor publici intră sub protecția dispozițiilor art.16 alin.(3) din Constituție. Astfel, potrivit art.16 alin.(3) din Constituție, accesul la funcțiile publice se face „în condițiile legii”. Dreptul de acces la funcțiile publice este complex, fiind compus din cel puțin trei elemente esențiale, și anume: accesul/ocuparea efectivă a funcțiilor publice prin concurs, exercitarea atribuțiilor de funcție publică și încetarea raporturilor de serviciu. Aceste elemente sunt legate intrinsec de cariera funcționarului public și sunt inerente oricărei funcții publice, iar unul dintre principiile care stau la baza exercitării funcției publice, în înțelesul art.16 alin.(3) din Constituție, îl reprezintă stabilitatea în exercitarea acesteia (a se vedea Decizia nr.414 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.291 din 4 mai 2010).

18. Curtea reamintește că, potrivit jurisprudenței sale, garanția stabilității oricărui loc de muncă și cu atât mai mult a funcției publice pe care legea o prevede în mod expres, reprezintă un aspect al ocrotirii dreptului la muncă. Astfel, prin Decizia nr.279 din 23 aprilie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.431 din 17 iunie 2015, paragraful 30, Curtea a statuat că dreptul la muncă este un drept complex, ce implică diferite aspecte, dintre care libertatea alegerii profesiei și a locului de muncă reprezintă numai una dintre componentele acestui drept. Odată dobândit un loc de muncă, acesta trebuie să se bucure de o serie de garanții care să-i asigure stabilitatea, neputând fi de conceput că prevederile constituționale ar asigura libertatea de a obține un loc de muncă, dar nu și existența unor garanții necesare pentru păstrarea acestuia.

19. Principiul egalității, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, ocupă un loc de o importanță particulară în ansamblul dispozițiilor constituționale. Astfel, acesta caracterizează drepturile și libertățile fundamentale fiind, în același timp, o garanție a fiecărui drept fundamental în parte (a se vedea Decizia nr.464 din 18 iulie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.646 din 5 august 2019, paragraful 32).

20. Totodată, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, principiul egalității în fața legii presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite. De aceea el nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune soluții diferite pentru situații diferite. În consecință, un tratament diferit nu poate fi doar expresia aprecierii exclusive a legiuitorului, ci trebuie să se justifice rațional, în respectul principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice (a se vedea Decizia Plenului Curții Constituționale nr.1 din 8 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.69 din 16 februarie 1994).

21. Aplicând considerentele anterior evocate la cauza de față, Curtea reține că toți funcționarii publici trebuie să beneficieze, în mod egal, de aceleași garanții ale exercitării funcției publice, una dintre acestea fiind stabilitatea în funcția publică (a se vedea Decizia nr.414 din 14 aprilie 2010, precitată)

22. Curtea reține că raportul de serviciu al funcționarilor publici de execuție se suspendă de drept atunci când funcționarul public este numit sau ales într-o funcție de demnitate publică pe durata respectivului mandat, potrivit art.94 alin.(1) lit.a) din Legea nr.188/1999, în vreme ce raportul de serviciu al înalților funcționari publici și al funcționarilor publici de conducere trebuie să înceteze la numirea într-o funcție de demnitate publică, potrivit textului de lege criticat. Rezultă astfel că, înalții funcționari publici și funcționarii publici de conducere, pe de-o parte, și funcționarii publici de execuție, pe de altă parte, nu beneficiază de același tratament în exercitarea funcției publice sub aspectul garanției stabilității în această funcție, respectiv al reluării și continuării raporturilor de serviciu după ce încetează numirea într-o funcție de demnitate publică.

23. Pentru a verifica dacă acest tratament juridic diferit este justificat în raport de prevederile art.16 coroborat cu art.41 din Constituție, Curtea va analiza, prin prisma unui test de proporționalitate dezvoltat în jurisprudența acesteia (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.898 din 17 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.148 din 26 februarie 2016), dacă soluția legislativă a încetării raporturilor de serviciu ale înalților funcționari publici și ale funcționarilor publici de conducere în cazul numirii într-o funcție de demnitate publică are o justificare rațională, dacă are un scop legitim și dacă este proporțională cu acel scop.

24. Astfel, conform principiului proporționalității, orice măsură luată trebuie să aibă o justificare rațională, adică să fie adecvată și capabilă în mod obiectiv să ducă la îndeplinirea scopului, trebuie să fie necesară, adică să fie indispensabilă pentru îndeplinirea scopului și trebuie să fie proporțională, adică să asigure justul echilibru între interesele concurente pentru a fi corespunzătoare scopului urmărit. În vederea realizării testului de proporționalitate, Curtea trebuie să stabilească scopul urmărit de legiuitor prin măsura criticată și dacă acesta este unul legitim, întrucât testul de proporționalitate se va putea raporta doar la un scop legitim (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.462 din 17 septembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 775 din 24 octombrie 2014, paragraful 30).

25. Referitor la caracterul adecvat al măsurii încetării raportului de serviciu al înalților funcționari publici și al funcționarilor publici de conducere în cazul numirii într-o funcție de demnitate publică, Curtea observă că aceasta este capabilă în mod obiectiv să ducă la îndeplinirea scopului, respectiv garantarea exercitării cu imparțialitate a funcțiilor publice.

26. Cu privire la scopul urmărit de legiuitor prin textul de lege criticat, Curtea constată că acesta este unul legitim deoarece reglementarea incompatibilităților are ca finalitate asigurarea transparenței în exercitarea funcțiilor publice și în mediul de afaceri, precum și pentru prevenirea și combaterea corupției și garantarea exercitării cu imparțialitate a funcțiilor publice. În jurisprudența sa, Curtea a constatat că instituirea unei astfel de reglementări este impusă de imperativul asigurării îndeplinirii cu obiectivitate de către persoanele care exercită o demnitate publică sau o funcție publică de autoritate a atribuțiilor ce le revin potrivit Constituției, în deplină concordanță cu principiile imparțialității, integrității, transparenței deciziei și supremației interesului public (a se vedea Decizia nr. 336 din 11 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 669 din 16 august 2017, paragraful 19).

27. Curtea reține însă că măsura adoptată nu îndeplinește condiția de a fi necesară, respectiv indispensabilă pentru îndeplinirea scopului urmărit, și nici proporțională, adică să păstreze justul echilibru între interesele concurente. Astfel, textul criticat nu îndeplinește exigența ingerinței minime, respectiv nu se poate afirma că legiuitorul nu putea adopta o reglementare alternativă care să conducă la îndeplinirea

scopului urmărit cu aceeași eficiență dar fără să afecteze drepturile și libertățile fundamentale deja recunoscute. Verificând această exigență Curtea constată că legiuitorul putea proceda la adoptarea de măsuri mai puțin intruzive decât cea criticată în prezenta cauză deoarece, ori de câte ori sunt în discuție drepturi fundamentale, exigențele constituționale de protecție a acestor drepturi impun o gradare a intervenției etatice, astfel încât opțiunea legislativă să se îndrepte către măsurile cel mai puțin restrictive de drepturi (a se vedea Decizia nr.597 din 15 iulie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.923 din 9 octombrie 2020, paragraful 37 și Decizia nr.898 din 17 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.148 din 26 februarie 2016, paragraful 35). Analizând acest aspect, Curtea reține că interesul statului de exercitare cu imparțialitate a funcțiilor de demnitate publică putea fi realizat printr-o măsură mai puțin intruzivă, cu titlu exemplificativ putând fi menționată măsura suspendării raporturilor de serviciu pe perioada exercitării funcției de demnitate publică așa cum a fost legiferat anterior modificării Legii nr.188/1999 prin Legea nr.251/2006 și după modificarea prin Legea nr.156/2018, soluție care este păstrată și în prezent prin art.513 alin.(1) lit.a) și b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ. Această măsură ar fi servit interesului funcționarului public de a nu înceta raportul de muncă și, deopotrivă, interesului statului de a avea un corp stabil al funcționarilor publici care să beneficieze de continuitate în exercitarea funcției publice

28. Totodată, Curtea reține că măsura încetării raporturilor de serviciu ale înalților funcționari publici și ale funcționarilor publici de conducere în cazul numirii într-o funcție de demnitate publică nu este proporțională cu situația care o determină, adică nu asigură un just echilibru între interesul public și cel individual. Astfel, este vorba, pe de o parte, de interesul statului de a reglementa situațiile de incompatibilitate în exercitarea funcțiilor de demnitate publică și, pe de altă parte, de interesul înalților funcționari publici și funcționarilor publici de conducere de a avea stabilitate în funcția publică, stabilitate ce reprezintă un aspect al dreptului acestora la muncă. Legiuitorului îi revine obligația constituțională de a identifica acest punct de echilibru dintre cele două interese concurente pentru ca acestea împreună și fiecare în parte să se realizeze (a se vedea, *ad similibet*, Decizia nr.731 din 6 noiembrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.59 din 29 ianuarie 2020, paragraful 66).

29. În concluzie, având în vedere toate aceste considerente, Curtea reține că textul de lege criticat aduce atingere art.16 și art.41 din Constituție, deoarece instituie o inegalitate care nu are la bază un criteriu obiectiv și rațional între categoria înalților funcționari publici și funcționarilor publici de conducere, pe de o parte, și aceea a funcționarilor publici de execuție, pe de altă parte, prin raportare la criteriul stabilității în funcția publică.

30. 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 unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

Decide:

Admite excepția de neconstituționalitate ridicată de Teodor Dumitru Banciu în Dosarul nr.252/57/2015/a1 al Înaltei Curți de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal și constată că dispozițiile art.34 alin.(2) din Legea nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, în redactarea anterioară modificărilor aduse prin Legea nr.156/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, sunt neconstituționale.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Înaltei Curți de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 23 noiembrie 2021.