

Către,

AVOCATUL POPORULUI

Doamnei Renate WEBER

Stimată Doamnă Avocat al Poporului,

Federația Națională a Sindicatelor din Administrație (F.N.S.A.), cu sediul în mun. Cluj-Napoca, reprezentantă legal prin Președinte Valer Suciu, este federație reprezentativă la nivel național pentru sectorul de activitate “Administrație publică”, prin Sentința Civilă nr. 245/S din 15.12.2016 a Tribunalului Brașov, are în componența sa sindicate din primării și consilii județene de pe întreg teritoriul țării precum și din instituții ale administrației centrale și reprezintă interesele tuturor salariaților din administrația publică.

În conformitate cu dispozițiile art. 28 din Legea nr. 62/2011 privind dialogul social, art. 146 lit. d) din Constituția României, ale art. 13 lit. f) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată și ale art. 11 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, formulăm prezenta

CERERE

Spre examinare în scopul exercitării controlului a posteriori de constituționalitate și de a ridica direct în fața Curții Constituționale excepția de neconstituționalitate a Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ al României, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 555 din 05.07.2019.

Considerăm că acest act normativ conține numeroase neregularități și disfuncționalități, precum și o serie de prevederi inechitabile, neclare și imprevizibile, încălcând dispozițiile legii fundamentale a României – Constituția României, precum și principiile de bază expuse în chiar textul și considerentele sale.

Vom aborda aspectele care privesc critici de neconstituționalitate extrinsecă, a OUG nr. 57/2019 în ansamblul său, din punct de vedere al procedurii adoptării, precum și câteva dintre prevederile care apreciem că pot afecta în mod direct salariații pe care îi reprezentăm, funcționarii publici și personalul contractual din administrația publică, prevederi susceptibile a avea vicii grave de constituționalitate.

I. Motive de neconstituționalitate extrinsecă – procedura ordonanței de urgență:

1. Lipsa motivării urgenței încalcă art. 115 alin. (4) din Constituția României: conform art. 115 alin. (4) din Constituție, *"Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora"*.

Prin adoptarea acestui act normativ de importanță majoră, Codul Administrativ, se unifică mai multe legi deja existente, funcționale. Motivarea și justificarea urgenței adoptării Codului Administrativ prin ordonanță de urgență de necesitatea îndeplinirii și respectării unor angajamente ale României față de Uniunea Europeană, privind reforma administrației publice, în special în domeniul funcției publice, nu este de natură să contrabalanseze argumentul caracterului deosebit de complex al normelor vizate, ce impun sistematizări, modificări și adaptări legislative coerente și reale. Caracterul de urgență, motivat în preambulul OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, nu indică de ce modificarea cadrului legislativ existent, de pildă privind organizarea și funcționarea administrației publice locale ori a Statutului funcționarilor publici este determinată de existența unei situații extraordinare, reglementarea acesteia să nu poată fi amânată și este așadar de imediată urgență, încălcând practic obligația constituțională a motivării urgenței!

2. Delegarea legislativă (adoptarea prin ordonanță de urgență) în domenii ce constituie obiectul legilor organice încalcă art. 115 alin. (6) din Constituția României : Constituția României impune adoptarea modificărilor la legile speciale organice privind instituțiile fundamentale ale statului exclusiv prin lege, în urma dezbaterilor parlamentare și nu prin ordonanțe ale Guvernului, strict interzise în aceste domenii majore.

Legislația vizată are caracter organic prin definiția explicită a domeniilor conform art. 73 din Constituția României. respectiv: organizarea și desfășurarea referendumului (art. 73 alin. (3) lit. d) din Constituție); organizarea Guvernului (art. 73 alin. (3) lit. e) din

Constituție); Statutul funcționarilor publici (art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție); regimul juridic general al proprietății (art. 73 alin. (3) lit. m) din Constituție); organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală (art. 73 alin. (3) lit. o) din Constituție); regimul general privind raporturile de muncă (art. 73 alin. (3) lit. p) din Constituție); instituția prefectului și atribuțiile acestuia (art. 123 alin. (3) coroborat cu art. 73 alin. (3) lit. t) din Constituție). Dar mai mult, prevederile Codului administrativ afectează “regimul instituțiilor fundamentale, drepturile și libertățile prevăzute de Constituției” în sensul art. 115 alin (6) din Constituție. Administrația publică este, sau ar trebui să fie, o instituție fundamentală, constituțională în România.

Caracterul organic și de natură a afecta regimul unor instituții fundamentale, implică pe de-o parte proceduri bine fundamentate, prin avize și rapoarte ale comisiilor de specialitate permanente ale Parlamentului și ale instituțiilor abilitate, bicameralism și competențe materiale și funcționale clare ale celor două Camere, iar pe de altă parte, prin consultarea tuturor actorilor și partenerilor sociali, în fond transparența decizională. Apreciem că se impunea adoptarea Codului administrativ exclusiv prin lege, lege organică, în urma dezbaterilor parlamentare în Parlamentul României și din perspectiva art. 61 din constituția României conform căruia acesta este “organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării.”

3. Nerespectarea Deciziilor Curții Constituționale: colecția legislativă reprezentată de Codul Administrativ a fost adoptată inițial de Camera Deputaților, în calitate de for decizional, în 9 iulie 2018, drept lege, și a fost atacată la Curtea Constituțională, anterior promulgării. În noiembrie 2018 CCR a decis că aceasta este neconstituțională. În conformitate cu art. 147 alin. (2) din Constituția României, “*în cazurile de neconstituționalitate care privesc legile, înainte de promulgarea acestora, Parlamentul este obligat să reexamineze dispozițiile respective pentru punerea lor de acord cu decizia Curții Constituționale. Cu toate acestea, Guvernul României adoptă aceeași ‘propunere legislativă’ în format de ordonanță de urgență.*” Ori, prin adoptarea actului ca ordonanță de urgență, Guvernul își arogă atribuțiile forului suprem legislativ și încalcă prevederile explicite ale Constituției. Parlamentul este cel care trebuia să reia circuitul legislativ, să respecte principiile bicameralismului și toate celelalte aspecte semnalate de Curte, și să repună astfel legea în acord cu decizia Curții. Conform art. 147 alin. (4) din Constituției,

“deciziile Curții Constituțional sunt general obligatorii”, așadar și pentru Legiuitorul ori Executivul român.

4. Neadaptarea, necorelarea, lipsa de precizie și rigoare a normelor tranzitorii aplicabile pâna la adoptarea subsecventă a unor hotărâri de guvern, (în sensul art. 625 și art. 626 din OUG), care, pe de-o parte încă o dată combat motivația și argumentele “urgenței” și pe de altă parte încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție.

II. Câteva motive intrinseci:

1. Potrivit art. 240 alin. (2) și (3) din OUG: „(2) *Aprecierea necesității și oportunitatea adoptării și emiterii actelor administrative aparține exclusiv autorităților deliberative, respectiv executive. Întocmirea rapoartelor sau a altor documente de fundamentare prevăzute de lege, contrasemnarea sau avizarea pentru legalitate și semnarea documentelor de fundamentare angajează răspunderea administrativă, civilă sau penală, după caz, a semnatarilor, în cazul încălcării legii, în raport cu atribuțiile specifice. (3) Actele autorităților administrației publice locale angajează în condițiile legii, răspunderea administrativă, civilă sau penală, după caz, a funcționarilor și personalului contractual din aparatul de specialitate al primarului, respectiv al consiliului județean care, cu încălcarea prevederilor legale fundamentează din punct de vedere tehnic și al legalității emiteria sau adoptarea lor sau contrasemnează ori avizează, după caz, pentru legalitate aceste acte.*”

Considerăm că oportunitatea este și trebuie să fie un element al legalității actului administrativ care să poată fi verificată de către instanța de contencios și nu poate rămâne exclusiv la libera apreciere a autorităților publice locale. Din această formulare legislativă, neclară de-altfel, rezultă o limitare, o eliminare practic a răspunderii primarului sau președintelui consiliului județean, răspunderea fiind angajată doar pentru funcționari, pentru cei care îndeplinesc operațiunile tehnico-administrative necesare emiterii actelor. În aceste condiții, este încălcat chiar principiul legalității prevăzut de art. 1 alin. (5) și art. 52 din Constituție.

2. Art. 401 alin. (1) și alin. (4), coroborat cu art. 468 și art 470 din OUG încalcă art. 1 alin. (4) și (5), precum și art. 9 și 41 alin. (1) din Constituție:

Din analiza dispozițiilor care reglementează organizarea, funcționarea și atribuțiile Agenției Naționale a Funcționarilor Publici rezultă că acest organ de specialitate al administrației

publice, are sau ar trebui să aibă un rol esențial în dezvoltarea unui corp de funcționari publici profesioniști, stabili și imparțiali, în strânsă legătură cu procesul de recrutare, promovare și păstrare în corpul profesional al funcționarilor publici.

În condițiile în care în legislația anterioară, această agenție avea competențe în ceea ce privește avizarea concursurilor organizate de către autoritățile publice pentru ocuparea posturilor de execuție, precum și în ceea ce privește dispunerea suspendării organizării și desfășurării concursurilor, eliminarea celor două categorii de atribuții, a golit de conținut instituția și rolul acesteia în sistematizarea și aplicarea unitară a legislației în domeniu. Simpla notificare a agenției (art. 470) nu poate echivala cu o garantare a respectării condițiilor de organizare a concursurilor, respectiv a drepturilor funcționarilor publici la carieră. În fapt, neavizarea ANFP în unele domenii, ori neimplicarea acestui organism în protecția funcționarilor publici, poate determina o afectare a dreptului la protecția legii aplicabil funcționarului public, acest drept fiind o componentă a dreptului la muncă prevăzut de art. 41 alin. (1) din Constituție. În privința componenței comisiilor de concurs (art. 468), neimplicarea organizațiilor și reprezentanților lucrătorilor, a sindicatelor, în nicio măsură în legătură cu organizarea carierei funcționarilor publici este de natură să creeze o afectare a drepturilor acestora și din prisma art. 9 din Constituția României.

3. Art. 451 alin. (1) și alin. (3) din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5) și art. 9 din Constituție.

Potrivit prevederilor art. 451, consilierul de etică exercită un rol activ și are atribuții în domeniul încălcării normelor de conduită prevăzute de Legea privind Codul administrativ al României. Desemnarea consilierului de etică exclusiv de către angajator, fără consultarea reprezentanților salariaților (organizațiilor sindicale) în condițiile în care practic are atribuții care pot afecta o componentă esențială a statutului funcționarului public, nu respectă cerințele constituționale de stabilitate și previzibilitate și de apărare a drepturilor și intereselor profesionale ale funcționarilor publici.

4. Neimplicarea organizațiilor sindicale ca reprezentanți legali ai funcționarilor din administrație în domenii de interes sindical major, încalcă art. 9 și art. 41 alin. (1) din Constituție. Solicităm ca pentru respectarea Constituției, să se completeze textul legii astfel:

- structura și numărul maxim de posturi, respectiv structura de funcții publice și funcții contractuale, organigrama, reorganizarea autorității sau instituției publice, precum și orice modificări ale acestora se stabilesc pentru fiecare autoritate și instituție publică prin act administrativ al conducătorului acesteia, respectiv prin hotărâre a consiliului județean, sau după caz, a consiliului local, cu avizul consultativ al organizațiilor sindicale reprezentative/reprezentanților funcționarilor (art. 405 și următ.);
- elaborarea planului anual de perfecționare profesională a funcționarilor publici, cu avizul consultativ al organizațiilor sindicale reprezentative/reprezentanților funcționarilor (art. 459).
- din componența comisiilor de concurs și comisiilor de soluționare a contestațiilor, să facă parte, în mod obligatoriu, și un membru desemnat de către organizațiile sindicale reprezentative/reprezentanților funcționarilor (art. 468).
- din componența comisiilor de evaluare profesională a funcționarilor publici, respectiv de contestații din care să facă parte, în mod obligatoriu, și un membru desemnat de către organizațiile sindicale reprezentative/reprezentanților funcționarilor (art. 485).
- reorganizarea activității doar cu avizul organizației sindicale, în cazul în care aceasta determină reducerea posturilor și/sau afectarea drepturilor de carieră ale personalului (art. 408).
- prin hotărâre a Guvernului se aprobă, în termen de 6 luni/12luni de la data intrării în vigoare a prezentului Cod, la propunerea ministerului cu atribuții în domeniul administrației publice și a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, cu avizul consultativ al federațiilor sindicale reprezentative în sectorul de activitate “Administrație publică”, norme privind constituirea, organizarea și funcționarea comisiilor de disciplină, comisiilor paritare, norme privind încheierea și aplicarea acordurilor colective, procedura de evaluare a performanțelor profesionale sau norme privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici (art. 625, art. 626).

5. Neadaptarea și necorelarea integrată a unor texte de lege privind cariera funcționarilor publici încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție.

O serie de articole ale Codului administrativ referitoare la ocuparea funcțiilor publice (vechime necesară), cariera, promovarea în funcție, respectiv evaluarea performanțelor funcționarilor publici, creează situații juridice incerte, neclare, imprevizibile și susceptibile a încălca art. 1 alin. (5) din Constituție. Mai mult, persoanelor care ocupă funcții publice nu li se asigură o protecție adecvată împotriva arbitrariului și abuzurilor în ceea ce privește asigurarea accesului și menținerea în funcțiile publice.

6. Lipsa de rigoare și de precizie a normelor privind personalul contractual, afectează cele două principii ale art. 1 alin. (5) din Constituția României - sunt neclare sub aspectul drepturilor, obligațiilor sau îndatoririlor personalului contractual, și respectiv superficial și inadecvat reglementate.

7. Lipsa de rigoare și de precizie a instituției răspunderii administrative, ce determină interpretări legislative și contradicții în aplicare.

Cu precădere, dar nu exhaustiv, ne referim la condițiile răspunderii exclusive a autorităților și instituțiilor publice pentru limitele serviciului public. Considerăm că sintagma „pentru limitele serviciului public” este lipsită de claritate. Nu se precizează, în acest caz, ce reprezintă aceste limite și dacă acestea sunt, în fapt, niște condiții stabilite pentru angajarea răspunderii autorităților, ceea ce contravine art. 1 alin. (5) din Constituție.

Pentru toate aspectele și considerentele ce preced, precum și în măsura în care compatimentele de resort din cadrul instituției pe care o prezidați identifică alte motive de neconstituționalitate, vă rugăm să analizați conținutul Codului administrativ și să examinați cererea noastră.

De asemenea, vă rugăm ca în virtutea atribuțiilor constituționale ce vă revin, să ne sprijiniți și să sesizați direct Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, atât în integralitatea lui, extrinsec, cât și intrinsec și punctual.

Cu respect, vă mulțumim

Valer SUCIU
Președinte al F.N.S.A.



Întocmit,

Simina Fenesan-Cadis
Consilier juridic FNSA

