

**DECIZIA nr.172
din 24 martie 2016**

**referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.18 din Legea
nr.360/2002 privind Statutul polițistului**

Augustin Zegrean	- președinte
Valer Dorneanu	- judecător
Petre Lăzăroiu	- judecător
Mircea Ștefan Minea	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Puskás Valentin Zoltán	- judecător
Tudorel Toader	- judecător
Ioana Marilena Chiorean	- magistrat-asistent

Cu participarea în ședința publică din 17 martie 2016 a reprezentantului Ministerului Public, procuror Ștefania Sofronea.

1. Pe rol se află soluținarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art.18 din Legea nr.360/2002 privind Statutul polițistului, excepție ridicată de Achim Ilarie în Dosarul nr.43450/3/2007* al Curții de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal și care formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.1474D/2015.

2. Dezbaterile au avut loc în ședința publică din 17 martie 2016, cu participarea reprezentantului Ministerului Public și în prezența consilierului juridic Alexandra Nica, pentru partea Direcția Generală de Poliție a Municipiului București, și au fost consemnate în încheierea de ședință de la acea dată, când Curtea, având în vedere cererea de întrerupere a deliberărilor pentru o mai bună studiere a problemelor ce formează obiectul cauzei, în temeiul dispozițiilor art.57 și art.58 alin.(3) din Legea nr.47/1992, a amânat pronunțarea pentru data de 24 martie 2016, când a pronunțat prezenta decizie.

Curtea,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

3. Prin Decizia civilă nr.3246 din 8 iunie 2015, pronunțată în Dosarul nr.43450/3/2007*, **Curtea de Apel București – Secția a VIII-a contencios**

administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.18 din Legea nr.360/2002 privind Statutul polițistului. Excepția a fost ridicată de recurentul-reclamant Achim Ilarie în cadrul soluționării recursului declarat împotriva Sentinței civile nr. 4359 din 11 iunie 2014 pronunțate de Tribunalul București – Secția de contencios administrativ și fiscal, prin care a fost respinsă ca neîntemeiată acțiunea prin care reclamantul a solicitat anularea concursului din data de 23 noiembrie 2007, organizat pentru ocuparea funcției de adjunct șef secție la Secția 6 Poliție.

4. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorul acesteia susține, în esență, că prevederile de lege criticate contravin dispozițiilor constituționale ale art.1 alin.(4) și (5) privind principiul separației puterilor în stat și cel al obligativității respectării Constituției, a supremației sale și a legii, a previzibilității legii, art.16 alin.(1) privind egalitatea în drepturi, art.31 privind dreptul la informare, art.73 alin.(3) lit.j) privind reglementarea prin lege organică a statutului funcționarilor publici și art.78 privind intrarea în vigoare a legii. În acest sens, arată că polițistul este funcționar public civil, cu statut special, potrivit art.1 alin.(1) din Legea nr.360/2002, iar în această calitate polițistul este subiect al unui raport de serviciu care ia naștere, se execută și încetează în condiții speciale. De aceea, aspectele esențiale care vizează inclusiv organizarea și desfășurarea concursurilor pentru ocuparea unei funcții de conducere, ca element al nașterii sau modificării raportului 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. Organizarea concursurilor în poliție (M.A.I.), inclusiv pentru funcțiile de conducere, se referă la executarea și modificarea raportului de serviciu, de aceea, organizarea unor astfel de concursuri, ținând seama de statutul polițistului, trebuie reglementată, potrivit art.73 alin.(3) lit.j) din Constituție, prin lege organică.

5. Mai susține că dispozițiile de lege criticate nu numai că nu reglementează procedura organizării și desfășurării concursurilor în poliție, ci deleagă reglementarea acestora ministrului de interne, care este abilitat să adopte ordine, care nu sunt publicate

în Monitorul Oficial. Mai mult decât atât, prin art.196 din Ordinul M.A.I. nr.300/2004, ministrul de interne a delegat pe directorul Direcției Management Resurse Umane din M.A.I pentru a stabili metodologia, procedurile și formularele utilizate în organizarea și desfășurarea concursurilor în poliție, sens în care directorul a emis Dispoziția D.M.R.U. nr.11/960/20.10.2004, unde la Anexa nr.12 a emis Metodologia privind organizarea și desfășurarea concursurilor și examenelor pentru ocuparea posturilor vacante în M.A.I., document care nu a fost publicat. Ca și când toate aceste delegări nu erau de ajuns, Inspectorul General al Inspectoratului General al Poliției Române, pe baza aprobării unor rapoarte de către ministrul de interne de delegare, a emis Dispoziția I.G.P.R. nr.1399/18.05.2007 prin care s-a stabilit metodologia de organizare și desfășurare a concursurilor/examenelor în vederea ocupării posturilor vacante, precum și pentru promovarea în funcție a ofițerilor și agenților din Poliția Română, care nu a fost publicată.

6. Autorul excepției de neconstituționalitate susține că s-a ajuns la situația în care un aspect esențial care vizează organizarea și desfășurarea concursurilor în poliție, inclusiv ocuparea funcțiilor de conducere și promovarea polițiștilor, să fie reglementat prin diferite ordine de ministru, dispoziții ale unui director de direcție din cadrul M.A.I. sau ale inspectorului general al I.G.P.R., toate aceste acte administrative nefiind publicate niciodată în Monitorul Oficial al României, ceea ce este de natură a crea un caracter iluzoriu polițiștilor (inclusiv persoanelor din afara sistemului de ordine publică care pot participa la astfel de concursuri) de a se apăra eficient și de a cunoaște prevederile acestor documente. În aceste condiții, persoanele care au participat la concursuri nu au cunoscut regulile după care s-au desfășurat concursurile, având în vedere că actele administrative nu au fost previzibile, accesibile și nici opozabile. Delegarea de atribuții pentru a stabili aceste norme unui membru al Guvernului, unui director de direcție sau șefului I.G.P.R., prin emiterea unor acte administrative cu caracter infralegal, a determinat o stare de incertitudine juridică.

7. În final, în susținerea excepției de neconstituționalitate, autorul acesteia invocă Decizia Curții Constituționale nr.392 din 2 iulie 2014 și susține că, având în vedere principiile enunțate prin decizia sus-menționată, dispozițiile de lege criticate încalcă art.1

alin.(4) și (5), art.73 alin.(3) lit.j) și din Constituție, mai ales în condițiile în care Ordinul M.A.I. nr.300/2004, ordin emis în condiții contrare Constituției, nu a fost niciodată publicat și, de asemenea, nu au fost publicate nici modificările acestuia.

8. Curtea de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal opinează în sensul că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată, întrucât dispozițiile constituționale evocate în motivarea excepției nu impun ca absolut toate aspectele referitoare la cariera profesională și la ocuparea funcțiilor din cadrul poliției să fie reglementate chiar prin lege; legea constituie o reglementare primară, care trebuie, desigur, să fie suficient de detaliată pentru a nu goli de conținut dispozițiile art.73 alin.(3) lit.j) din Constituție. Aceasta nu reclamă, însă, în aprecierea instanței, ca toate chestiunile referitoare la concursurile și examenele desfășurate pe parcursul carierei profesionale să fie reglementate chiar prin lege, o atare soluție fiind cel mai probabil impracticabilă și având dezavantajul că ar rezulta o lege mult prea încărcată de detalii care trebuie să rămână în domeniul organizării executării legii, adică de competența ministrului de resort. Instanța arată că, în fapt, autorul excepției este nemulțumit că ordinele ministrului administrației și internelor prin care s-au reglementat examenele și concursurile pentru ocuparea funcțiilor de conducere nu sunt publicate, însă, o atare chestiune excedează textului de lege criticat și poate fi analizată de instanțele de contencios administrativ competente – sesizate pe calea unei acțiuni principale în anulare, iar nu de către Curtea Constituțională, care trebuie să se pronunțe asupra constituționalității dispoziției de lege criticate, iar nu asupra unei omisiuni legislative sau asupra modului (pretins defectuos) prin care norma legală este pusă în aplicare de către Guvern și de către ministrul de resort. Desigur, urmează ca instanța constituțională să analizeze în ce măsură se poate extrapola raționamentul cuprins în Decizia nr.392 din 2 iulie 2014, prin care au fost declarate ca fiind neconstituționale dispozițiile art.59 alin.(2), art.60 alin.(1) și ale art.62 alin.(3) din Legea nr.360/2002 privind Statutul polițistului, întrucât aspecte esențiale referitoare la procedura disciplinară nu au fost reglementate prin lege, ci au fost lăsate la aprecierea ministrului de resort; decizia sus-menționată a avut însă în vedere specificul răspunderii disciplinare și gravitatea pe care aceasta o poate avea asupra statutului polițistului, în

vreme ce în prezenta cauză trebuie evaluată cerința de a reglementa în avans, însă suficient de flexibil, situațiile și condițiile în care vor fi ocupate prin concurs funcțiile de conducere în poliție.

9. 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.

10. **Guvernul** consideră că, „având în vedere similitudinea problematicei supuse atenției prin prezenta excepție de neconstituționalitate cu cea analizată de Curtea Constituțională” prin Decizia nr.392 din 2 iulie 2014, „este posibil ca cele reținute de instanța de control constituțional prin această decizie să fie aplicabile și în speța de față”.

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

Curtea,

examinând actul de sesizare, punctul de vedere al Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, concluziile scrise depuse la dosar de autorul excepției, susținerile părții prezente la ședință și concluziile scrise depuse de aceasta, concluziile procurorului, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

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

13. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie dispozițiile art.18 din Legea nr.360/2002 privind Statutul polițistului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.440 din 24 iunie 2002, cu modificările și completările ulterioare, dispoziții care au următorul conținut: „*Posturile de conducere se ocupă prin examen sau concurs, după caz, în situațiile și în condițiile stabilite prin ordin al ministrului administrației și internelor.*”

14. Autorul excepției de neconstituționalitate susține că dispozițiile de lege criticate contravin prevederilor constituționale ale 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.

15. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea reține că, potrivit textului de lege criticat din Legea nr.360/2002, posturile de conducere se ocupă prin examen sau concurs, după caz, în situațiile și în condițiile stabilite prin ordin al ministrului administrației și internelor. Dispozițiile de lege criticate fac parte din cap. II: *„Selecționarea, pregătirea, acordarea gradelor profesionale și încadrarea polițiștilor în categorii și grade profesionale”*, secțiunea a 2-a: *„Obținerea gradelor profesionale și încadrarea polițiștilor în categorii și grade profesionale”* din Legea nr. 360/2002. Spre deosebire de condițiile privind promovarea polițiștilor în grade profesionale, condiții care sunt stabilite prin Legea nr.360/2002, condițiile pentru ocuparea posturilor de conducere trebuie stabilite, potrivit dispozițiilor de lege criticate, prin ordin al ministrului administrației și internelor.

16. Curtea reține că în materia ocupării posturilor de conducere a fost emis Ordinul ministrului administrației și internelor nr.300/2004 privind activitatea de management resurse umane în unitățile Ministerului Administrației și Internelor, care nu a fost publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, însă, în prezent, atât aspectele esențiale privind ocuparea posturilor de conducere, cât și procedura de desfășurare a concursului/examenului pentru ocuparea posturilor de conducere sunt prevăzute în art.19-23 din cap.IV: *„Reguli de evoluție în cariera polițiștilor și cadrelor militare”* din Ghidul din 28 aprilie 2009 al carierei polițiștilor și cadrelor militare din Ministerul Administrației și Internelor, aprobat prin Ordinul viceprim-ministrului, ministrul administrației și internelor nr.69/2009, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.312 din 12 mai 2009.

17. Așa cum a statuat Curtea prin Decizia nr.392 din 2 iulie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.667 din 11 septembrie 2014, paragraful 17, și prin Decizia nr.637 din 13 octombrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.906 din 8 decembrie 2015, paragraful 24, 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 învestit 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. Curtea reține 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.

19. Statutul juridic al unei categorii de personal este reprezentat de dispozițiile de lege 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. Curtea observă că și alte categorii profesionale au reglementate în statutele

proprii reguli esențiale privind ocuparea funcțiilor de conducere, iar prin regulamente sunt detaliate regulile specifice de ocupare a acestor funcții. De exemplu, art.48-51 din Legea nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.826 din 13 septembrie 2005, reglementează regulile esențiale privind numirea în funcțiile de conducere din cadrul judecătoriilor, tribunalelor, curților de apel și parchetelor corespunzătoare. În același sens, dispozițiile art.57 alin.(6) și (7) din Legea nr.188/1999 privind statutul funcționarilor publici, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.365 din 29 mai 2007, stabilesc condițiile minime de vechime în specialitatea studiilor necesare participării la concursul de recrutare organizat pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere, art.58 instituie reguli generale privind procedura de desfășurare a concursului de recrutare pentru funcțiile publice vacante, iar art.62 alin.(2) reglementează procedura de numire în funcțiile publice de conducere.

20. Ca atare, ținând cont de dispozițiile constituționale ale art.73 alin.(3) lit. j), Curtea constată 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.

21. 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.

22. Totodată, Curtea reține că, 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 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. Considerentele reținute de Curte prin Decizia nr.637 din 13 octombrie 2015, precitată, paragraful 31, și prin Decizia nr.803 din 24 noiembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.34 din 18 ianuarie 2016, paragraful 17, se aplică *mutatis mutandis* și în cauza de față, referitoare la normele privind ocuparea posturilor de conducere. Astfel, aceste norme trebuie să respecte anumite exigențe de stabilitate, previzibilitate și claritate, iar delegarea atribuției de a stabili aceste norme către un membru al Guvernului, prin emiterea unor acte administrative cu caracter normativ, de rang infralegal, determină o stare de incertitudine juridică.

23. Așadar, pe fondul lacunei legislative evidențiate mai sus, Curtea mai reține că soluția legislativă prevăzută de art.18 din Legea nr. 360/2002 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, ordinele cu caracter normativ se emit numai pe baza și în executarea legii, trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele pe baza și în executarea cărora au fost emise, fără ca prin acestea să poată fi completată legea, astfel cum s-a procedat prin Ordinul viceprim-ministrului, ministrul administrației și internelor nr.69/2009.

24. Prin urmare, Curtea constată că prevederile art.18 din Legea nr.360/2002 contravin 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 art.1 alin.(5) din Constituție, în componenta sa referitoare la previzibilitatea legii.

25. În consecință, Curtea subliniază că, pentru înlăturarea viciului de neconstituționalitate, aspectele esențiale privind ocuparea posturilor de conducere trebuie să fie reglementate prin lege organică, urmând ca regulile specifice acestei proceduri să fie explicate și detaliate prin ordin al ministrului administrației și internelor.

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

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

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

Decide:

Admite excepția de neconstituționalitate ridicată de Achim Ilarie în Dosarul nr.43450/3/2007* al Curții de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal și constată că dispozițiile art.18 din Legea nr.360/2002 privind Statutul polițistului sunt neconstituționale.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului 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 24 martie 2016.