

DECIZIE nr. 495 din 23 iunie 2015

referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013](#) privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative

EMITENT

• **CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

Publicat în **MONITORUL OFICIAL nr. 606 din 11 august 2015**

Data intrării în vigoare 11-08-2015

Augustin Zegrean	- președinte
Valer Dorneanu	- judecător
Petre Lăzăroiu	- judecător
Mircea Ștefan Minea	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Puskas Valentin Zoltan	- judecător
Simona-Maya Teodoroiu	- judecător
Tudorel Toader	- judecător
Ionița Cochintu	- magistrat-asistent

Cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Liviu Drăgănescu.

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013](#) privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, excepție ridicată de Ion Dan Cojocaru în Dosarul nr. 7.654/2/2013 al Curții de Apel București - Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal și care formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 255D/2015.
2. La apelul nominal se prezintă, pentru autorul excepției de neconstituționalitate, avocat Marcel Aurel Dobre, cu împuternicire avocațială depusă la dosar. Se constată lipsa celeilalte părți. Procedura de citare este legal îndeplinită.
3. Magistratul-asistent referă asupra faptului că partea Agenția Națională de Administrare Fiscală a depus la dosarul cauzei concluzii scrise prin care solicită respingerea excepției de neconstituționalitate.
4. Cauza fiind în stare de judecată, președintele acordă cuvântul reprezentantului autorului excepției de neconstituționalitate, care solicită admiterea acesteia astfel cum a fost formulată, sens în care susține că Guvernul în preambulul ordonanței de urgență criticate nu justifică nici urgența și nici existența unei situații extraordinare de a reforma sistemul de control financiar al statului, invocându-se numai măsuri de oportunitate. De asemenea arată că reglementarea intervine într-o materie a instituțiilor fundamentale ale statului, aspect interzis de Constituție, îngreuește dreptul la muncă al funcționarilor Gărzii Financiare eliberați din funcție ca urmare a reorganizării, creează discriminări între diferite categorii de funcționari și nu instituie măsuri de protecție a celor nepreluați în noua structură înființată.
5. Reprezentantul Ministerului Public pune concluzii de respingere a excepției de neconstituționalitate ca neîntemeiată, menționând în acest sens jurisprudența Curții Constituționale în materie.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

6. Prin Sentința civilă nr. 2.331 din 10 septembrie 2014, astfel cum a fost îndreptată prin Încheierea din 19 februarie 2015, pronunțată în Dosarul nr. 7.654/2/2013, Curtea de Apel București - Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013](#) privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, excepție ridicată de Ion Dan Cojocaru într-o cauză având ca obiect soluționarea unei cereri prin care se solicită anularea ordinului privind eliberarea din funcție, emis de președintele Agenției Naționale de Administrare Fiscală, numirea într-o funcție publică similară și plata unor despăgubiri.
7. În motivarea excepției de neconstituționalitate autorul acesteia susține, în esență, că prevederile [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013](#) sunt contrare prevederilor constituționale ale art. 115 alin. (6), întrucât ordonanțele de urgență nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile și libertățile fundamentale, or, desființarea unei instituții publice de o deosebită importanță cum este cea a Gărzii Financiare, prin eliberarea din funcție a tuturor funcționarilor publici, este de natură să îngreuească dreptul la muncă, astfel cum acesta este prevăzut de art. 41 din Constituție, context în care apreciază că este, în egală măsură, încălcat și dreptul la protecție socială. De asemenea consideră că sunt încălcate prevederile art. 16 alin. (1) din Constituție, întrucât prin actul normativ criticat numai funcționarii publici din Garda Financiară au fost eliberați din funcție, în timp ce alți funcționari (spre exemplu personalul direcțiilor generale ale finanțelor publice județene, respectiv al Autorității Naționale a Vămirilor) au fost preluați de noua structură înființată prin [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2013](#). Menționând

jurisprudența Curții Constituționale prin care s-a statuat că existența drepturilor și libertăților prevăzute de Constituție nu este doar declarativă și iluzorie, ci efectivă, astfel încât dreptului de acces la funcțiile publice trebuie să i se aplice același regim, arată că dispozițiile ordonanței de urgență criticate aduc atingere substanței acestui drept.

8. Curtea de Apel București - Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal opinează în sensul că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

9. Potrivit dispozițiilor [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. Avocatul Poporului și-a exprimat punctul de vedere în sensul constituționalității [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013](#).

11. Președinții celor două Camere ale Parlamentului și Guvernul nu au comunicat punctele lor de vedere cu privire la excepția de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând actul de sesizare, raportul întocmit de judecătorul-raportor, punctul de vedere al Avocatului Poporului, concluziile părții prezente, notele scrise depuse, 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 prezenta excepție.

13. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie dispozițiile [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013](#) privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 389 din 29 iunie 2013, aprobată cu modificări și completări prin [Legea nr. 144/2014](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 777 din 24 octombrie 2014, cu modificările ulterioare.

14. În susținerea neconstituționalității acestor dispoziții legale sunt invocate prevederile constituționale ale art. 16 alin. (1) privind egalitatea în drepturi a cetățenilor, art. 41 privind dreptul la muncă și la protecție socială și art. 115 alin. (6) privind limitele delegării legislative în materia ordonanțelor de urgență ale Guvernului. De asemenea sunt menționate dispozițiile art. 7 și art. 21 pct. 3 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale, culturale, sub aspectul dreptului la muncă, și [Directiva 2000/78/CE](#) din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, nr. 303/16 din 2 decembrie 2000.

15. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea reține că prevederile [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013](#) privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative au mai format obiectul controlului de constituționalitate, în raport cu critici și prevederi constituționale similare, sens în care este [Decizia nr. 366 din 25 iunie 2014](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 644 din 2 septembrie 2014, sau [Decizia nr. 457 din 16 septembrie 2014](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 908 din 15 decembrie 2014, prin care Curtea a respins ca neîntemeiată excepția de neconstituționalitate.

16. Astfel, din analiza preambulului [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013](#), Curtea a reținut că scopul măsurii criticate îl reprezintă îmbunătățirea cadrului organizatoric al structurilor din cadrul Ministerului Finanțelor Publice, gestionarea eficientă a resurselor financiare alocate, distribuirea eficientă a personalului între diferitele activități ale administrației fiscale, precum și între unitățile de la nivel teritorial, crearea unui nivel regional în scopul îmbunătățirii planificării și controlului, reducerii costului colectării, al sporirii colectării veniturilor, precum și crearea unei noi structuri antifraudă. Așa fiind, Curtea a apreciat că aceste elemente vizează interesul public și constituie situații de urgență și extraordinare, în cauză fiind o stare de fapt obiectivă, cuantificabilă, independentă de voința Guvernului, care punea în pericol un interes public.

17. Referitor la criticile de neconstituționalitate în raport cu dispozițiile art. 115 alin. (6) din Constituție, Curtea a constatat că acestea sunt neîntemeiate, deoarece ordonanța de urgență prevede desființarea Gărzii Financiare, instituție publică de control care se afla în subordinea Agenției Naționale de Administrare Fiscală, însă această instituție nu poate fi încadrată în categoria instituțiilor fundamentale, întrucât, potrivit legii, și-a desfășurat activitatea în subordinea unui organ de specialitate al administrației publice centrale, iar nu în subordinea Guvernului sau a unui minister, așa cum prevăd dispozițiile art. 116-117 din Constituție, și nici nu a constituit o autoritate administrativă autonomă. În acest context, Curtea a apreciat că măsurile prevăzute de [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2013](#) nu sunt de natură a încălca art. 115 alin. (6) din Constituție, întrucât, pe de o parte, deși vizează structura organizatorică a unor instituții fundamentale ale statului, nu afectează nici capacitatea administrativă și nici

funcționarea acestora, iar, pe de altă parte, în ceea ce privește Garda Financiară, deși actul normativ prevede desființarea acestei instituții, cu consecința directă a afectării regimului său juridic, aceasta nu reprezintă o instituție fundamentală a statului, care să cadă sub incidența protecției prevederilor art. 115 alin. (6) din Constituție.

18. În ceea ce privește neafectarea prin ordonanță de urgență a drepturilor, libertăților și îndatoririlor prevăzute de Constituție, interdicție stabilită ca atare de dispozițiile constituționale ale art. 115 alin. (6), Curtea a apreciat că incidența acestora este subsecventă în acest caz stabilirii unor drepturi, libertăți sau îndatoriri fundamentale al căror exercițiu ori existență să fi suferit o restrângere sau o vătămare. În cauza supusă controlului de constituționalitate, drepturile pretins a fi încălcate sunt cele referitoare la egalitatea în drepturi a cetățenilor - art. 16, respectiv cele privind munca și protecția socială a muncii - art. 41 din Legea fundamentală.

19. Cu privire la susținerea potrivit căreia dispozițiile criticate sunt neconstituționale întrucât măsura eliberării din funcție a personalului Gărzii Financiare, adoptată prin ordonanță de urgență, este de natură a afecta statutul funcției publice, cu consecința încălcării dreptului fundamental la muncă prevăzut de art. 41 din Constituție, Curtea a reținut că și aceasta este neîntemeiată. Astfel, potrivit art. 41 din Constituție, dreptul la muncă nu poate fi îngrădit, iar alegerea profesiei, a meseriei sau a ocupației, precum și a locului de muncă este liberă. Prin adoptarea măsurii legislative a desființării Gărzii Financiare, cu consecința eliberării din funcție a personalului aferent, nu se îngrădește alegerea profesiei sau a locului de muncă, deoarece activitatea personalului noilor structuri create în cadrul Agenției Naționale de Administrare Fiscală trebuie să se circumscrie regulilor pe care legiuitorul le-a edictat în vederea creării cadrului legal de funcționare a acestora. Or, ordonanța de urgență prevede că, în urma preluării activității Gărzii Financiare de către Agenția Națională de Administrare Fiscală, se înființează două noi structuri, Direcția generală antifraudă fiscală și, în cadrul acesteia, Direcția de combatere a fraudelor, cu consecința organizării unor concursuri sau examene în scopul numirii personalului care să desfășoare activitățile care cad în competența noilor structuri. Așa fiind, nimic nu îi împiedică pe foștii angajați ai Gărzii Financiare să opteze pentru înscrierea la procedurile de concurs sau de examen pentru încadrarea în structurile nou-înființate, legea garantând, în condiții de egalitate, accesul la exercitarea unei profesii, și anume la cea de funcționar public - inspector antifraudă.

20. Referitor la încălcarea prevederilor constituționale ale art. 16, Curtea a observat că autorul excepției deduce neconstituționalitatea prevederilor criticate dintr-un pretins tratament discriminatoriu aplicat personalului încadrat în structurile administrației fiscale, determinat de modalitatea diferită în care legiuitorul reglementează încadrarea în noile structuri: prima categorie, cea a personalului Autorității Naționale a Vămile, al direcțiilor generale ale finanțelor publice, precum și a personalului direcțiilor regionale pentru accize și operațiuni vamale, direcțiilor județene și a municipiului București pentru accize și operațiuni vamale, a fost preluată de noile structuri create în cadrul Agenției Naționale de Administrare Fiscală, în vreme ce a doua categorie, cea a personalului Gărzii Financiare, a fost eliberată din funcție, încadrarea în structura nou-înființată realizându-se prin concurs sau examen. Or, în ceea ce privește principiul egalității, Curtea a statuat în mod constant, în jurisprudența sa, că situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional. Această soluție este în concordanță și cu jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului, conform căreia orice diferență de tratament, făcută de stat între indivizi aflați în situații anologice, trebuie să-și găsească o justificare obiectivă și rezonabilă. Curtea a apreciat că analiza situației ce face obiectul cauzelor pornește de la ipoteza că ambele categorii de personal între care se realizează comparația de către autorul excepției sunt persoane care dețin calitatea de funcționari publici, ceea ce ar determina calificarea situației acestora ca fiind identică. S-a constatat, însă, că diferența rezidă în aceea că, în cazul primei categorii, vechile structuri își continuă activitatea întrucât se reorganizează ca urmare a fuziunii prin absorbție, pe când în cazul celei de-a doua categorii, în care se găsește și autorul excepției, vechea structură - Garda Financiară - și-a încetat activitatea, legea prevăzând desființarea sa. Astfel, analiza realizată din această perspectivă duce la concluzia că cele două categorii de persoane se află în situații juridice diferite, astfel încât tratamentul juridic diferit este pe deplin justificat. Prin urmare, în cauză nu poate fi reținută încălcarea principiului egalității în fața legii, prevăzut de art. 16 din Constituție.

21. Întrucât nu au intervenit elemente noi, de natură să determine reconsiderarea jurisprudenței Curții Constituționale, atât soluția, cât și considerentele cuprinse în aceste decizii își păstrează valabilitatea și în cauza de față.

22. Pentru considerentele expuse, 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*1),

Notă

*1) A se vedea opiniile separate formulate la [Decizia nr. 366 din 25 iunie 2014](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 644 din 2 septembrie 2014.

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate ridicată de Ion Dan Cojocaru în Dosarul nr. 7.654/2 /2013 al Curții de Apel București - Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal și constată că dispozițiile [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013](#) privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică 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 23 iunie 2015.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

AUGUSTIN ZEGREAN

Magistrat-asistent,

Ionița Cochintu
