



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE

DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 107g/2020

privind excepția de neconstituționalitate
a unor prevederi din articolul 25 alin. (2) din Legea nr. 158
din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică
și statutul funcționarului public
*(interdicția funcționarului public de a exercita alte activități
remunerate în cadrul autorităților publice)*

CHIȘINĂU

4 septembrie 2020

Curtea Constituțională, judecând în componența:

nei Domnica MANOLE, *Președinte*,
dlui Nicolae ROȘCA,
nei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN,
dlui Vladimir ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea nei Eugenia Mîța, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată pe 3 iulie 2020,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând pe 4 septembrie 2020 în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a textului „activități remunerate” din articolul 25 alin. (2) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, ridicată de către dl avocat Alexandru Bot, în interesele dlui Oleg Pisica, în dosarul nr. 3-1870/19, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani.

2. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost trimisă la Curtea Constituțională de către dna judecător Galina Ciobanu, de la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, în baza articolului 135 alin. (1) lit. a) și g) din Constituție.

A. Circumstanțele litigiului principal

3. Pe 28 noiembrie 2018, dl Oleg Pisica a formulat o cerere de chemare în judecată împotriva Autorității Naționale de Integritate privind anularea actului de constatare nr. 25/08 din 30 octombrie 2018. Prin actul contestat, Autoritatea Națională de Integritate a constatat că dl Oleg Pisica a exercitat simultan funcția publică cu statut special (șef-adjunct detașament, șef serviciu resurse umane) și mandatul de consilier local (Consiliul sătesc Bardar, raionul Ialoveni).

4. În cadrul examinării cauzei, pe 11 iunie 2020, dl avocat Alexandru Bot, în interesele dlui Oleg Pisica, a ridicat excepția de neconstituționalitate a textului „activități remunerate” din articolul 25 alin. (2) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

5. Prin Încheierea din 26 iunie 2020, instanța de judecată a admis ridicarea excepției de neconstituționalitate și a sesizat, în acest sens, Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

B. Legislația pertinentă

6. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 23

Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

„[...]”

(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.”

Articolul 38

Dreptul de vot și dreptul de a fi ales

„[...]”

(3) Dreptul de a fi aleși le este garantat cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot, în condițiile legii.”

Articolul 43

Dreptul la muncă și la protecția muncii

„(1) Orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului.

[...]”

Articolul 47

Dreptul la asistență și protecție socială

„(1) Statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea, lui și familiei lui, cuprinzând hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare.

[...]”

Articolul 54

Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

„(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

7. Prevederile relevante ale Legii nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public sunt următoarele:

Articolul 25

Incompatibilități generale pentru funcția publică

„[...]”

(2) Funcționarul public nu este în drept să desfășoare alte **activități remunerate**:

a) în cadrul autorităților publice, cu excepțiile prevăzute de lege;

[...]”

ÎN DREPT**A. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate**

8. Autorul excepției de neconstituționalitate susține că textul criticat nu definește noțiunea de „activități remunerate”, iar justițiabilul nu are o reprezentare clară asupra faptului în ce măsură funcția publică este incompatibilă cu o altă activitate remunerată din cadrul autorităților publice sub aspectul articolului 25 alin. (2) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Astfel, autorul menționează că textul „activități remunerate” din articolul 25 alin. (2) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public contravine articolelor 23 alin. (2) și 54 din Constituție.

9. Totodată, autorul excepției consideră că, în măsura în care Legea nr. 768 din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local nu interzice consilierului local să exercite o funcție publică în cadrul autorităților administrației publice centrale, textul criticat îi încalcă și dreptul de a fi ales, garantat de articolul 38 alin. (3) din Constituție.

10. De asemenea, autorul excepției de neconstituționalitate menționează că prin restricțiile impuse de textul criticat se încalcă dreptul la muncă și la protecția muncii, precum și dreptul la asistență și protecție socială, prevăzute de articolele 43 alin. (1) și, respectiv, 47 alin. (1) din Constituție.

B. Aprecierea Curții

11. Examinând admisibilitatea sesizării privind excepția de neconstituționalitate, Curtea constată următoarele.

12. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a unor prevederi din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, ține de competența Curții Constituționale.

13. Curtea observă că excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de către reprezentantul unei părți în dosarul nr. 3-1870/19, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani. Astfel, sesizarea este formulată de către subiectul căruia i s-a conferit acest drept, în baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție, așa cum a fost interpretat acesta prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 9 februarie 2016.

14. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie textul „activități remunerate” din articolul 25 alin. (2) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Articolul 25 din legea menționată stabilește incompatibilitățile generale pentru funcția publică, iar alin. (2) lit. a) din acest articol statuează că funcționarul public nu este în drept să desfășoare alte activități remunerate în cadrul autorităților publice, cu excepțiile prevăzute de lege. Deoarece excepția de neconstituționalitate a fost ridicată într-o cauză ce are ca obiect examinarea legalității unor constatări privind încălcarea regimului de incompatibilități ale funcției publice, Curtea admite că textul criticat poate fi aplicat în această cauză.

15. Curtea notează că textul contestat nu a făcut anterior obiect al controlului de constituționalitate.

16. Curtea reține că o altă condiție obligatorie pentru ca excepția de neconstituționalitate să poată fi examinată în fond este incidența unui drept fundamental din Constituție în cauza concretă din fața instanțelor de judecată (a se vedea DCC nr. 70 din 18 iunie 2020, § 21).

17. În speță, autorul excepției pretinde că textul contestat este contrar articolelor 23 alin. (2) [*dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle*], 38 alin. (3) [*dreptul de vot și dreptul de a fi ales*], 43 alin. (1) [*dreptul la muncă și la protecția muncii*], 47 alin. (1) [*dreptul la asistență și protecție socială*] și 54 [*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*] din Constituție.

18. Potrivit articolelor 24 alin. (2) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 39 din Codul jurisdicției constituționale, sesizarea trebuie să fie motivată. Această condiție nu este îndeplinită în raport cu articolul 43 alin. (1) din Constituție. În situații similare, Curtea a respins ca inadmisibile sesizările formulate, precizând că simpla trimitere la un text din Constituție, fără explicarea pretensei neconformități cu acesta a prevederilor legale contestate, nu echivalează cu un argument (a se vedea DCC nr. 33 din 19 martie 2020, § 31, și jurisprudența citată acolo).

19. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că articolele 23 alin. (2) și 54 din Constituție nu au o aplicabilitate de sine stătătoare. Pentru a fi aplicabile, autorul sesizării trebuie să demonstreze existența unor ingerințe în drepturile fundamentale (HCC nr. 15 din 28 mai 2020, § 25; DCC nr. 33 din 19 martie 2020, § 21; DCC nr. 56 din 2 iunie 2020, § 23; DCC nr. 94 din 4 august 2020, § 24).

20. În continuare, Curtea trebuie să verifice, prin prisma argumentelor autorului excepției, dacă textul de lege contestat implică vreo ingerință în drepturile fundamentale prevăzute de articolele 38 alin. (3) și 47 alin. (1) din Constituție.

21. Curtea nu poate reține critica prevederii contestate în raport cu dispozițiile articolului 38 alin. (3) din Constituție care îi garantează cetățeanului cu drept de vot dreptul de a fi ales, în condițiile legii. Acest drept poate fi exercitat în conformitate cu prevederile legii, care stabilesc cerințele de eligibilitate.

22. Curtea observă că prevederea contestată face parte din regimul juridic de incompatibilități stabilit pentru exercitarea funcției publice.

23. Cu referire la acest capăt al sesizării este necesar să se facă distincția între condiții de eligibilitate și incompatibilități. În general, condițiile de eligibilitate diferă în funcție de tipul demnității pentru care se depune candidatura și se cer a fi îndeplinite până la alegeri. *Per a contrario*, incompatibilitatea se cere a fi soluționată după accedere într-o funcție incompatibilă cu cea deținută. Prin urmare, incompatibilitatea se instituie din momentul dobândirii funcției și presupune o perioadă de timp în decursul căreia titularul funcției este obligat să aleagă între prima funcție și cea nouă (HCC nr. 21 din 24 iunie 2015, § 35).

24. În jurisprudența sa, Curtea a statuat de principiu că semnificația noțiunii de **incompatibilitate** constă în interdicția prevăzută de lege de a cumula două funcții, în vederea asigurării independenței de acțiune a

persoanei ce ocupă o funcție publică, a evitării concentrării de către una și aceeași persoană a unor prerogative excesive, precum și a ocrotirii integrității profesionale și morale a acesteia. Astfel, incompatibilitatea nu constituie doar o măsură de protecție a funcției, în considerarea căreia a fost instituită, dar și a acelor cu care această funcție devine incompatibilă, împiedicând cumularea acestora (HCC nr. 21 din 24 iunie 2015, §§ 34, 36).

25. Curtea constată că textul „activități remunerate” din articolul 25 alin. (2) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 stabilește o interdicție pentru exercitarea simultană a funcției publice și a unei alte activități remunerate în cadrul autorităților publice.

26. Reieșind din faptul că funcționarii publici desfășoară activități care implică exercitarea unor prerogative de putere publică, legislatorul, cu unele excepții, a restrâns dreptul de a exercita concomitent o funcție publică și o altă activitate remunerată în cadrul unei autorități publice.

27. O astfel de interdicție pentru funcționarii publici este prevăzută și în acte internaționale. Astfel, Recomandarea nr. R (2000) 10 a Comitetului Miniștrilor Statelor Membre ale Consiliului Europei din 11 mai 2000 privind codurile de conduită pentru funcționarii publici, la articolul 15 [interese exterioare incompatibile], prevede că **funcționarul public nu are dreptul să se ocupe de nicio activitate** sau tranzacție și nici să ocupe vreun post sau funcție, **remunerată** sau nu, incompatibilă cu buna exercitare a funcțiilor sale publice sau care aduce prejudiciu acestora. Atunci când nu-i este clar dacă o activitate este compatibilă, el sau ea trebuie să ceară părerea superiorului.

28. Prevederile articolului 38 alin. (3) din Constituție nu prevăd și nici nu presupun dreptul celui ales de a-și exercita ulterior funcția fără nicio limitare, în afara oricăror condiții ale legii. Astfel, stabilirea unor incompatibilități pentru funcția publică cu alte activități remunerate în cadrul autorităților publice nu face incident dreptul fundamental de a fi ales.

29. De asemenea, Curtea notează că dreptul la asistență și protecție socială, garantat de articolul 47 alin. (2) din Constituție, nu este incident cauzei, deoarece textul contestat nu îi interzice funcționarului public să își asigure un nivel de trai decent prin desfășurarea altor activități, decât cele interzise prin lege. Altfel spus, în acest caz, incompatibilitatea nu are caracter absolut, iar funcționarul public poate desfășura concomitent cu funcția publică doar acele activități care, prin excepție, nu sunt interzise prin lege.

30. Pentru că nu s-a constatat incidența articolelor 38 alin. (3) și 47 alin. (1) din Constituție, Curtea reține că articolele 23 și 54 din Constituție nu sunt aplicabile.

31. Curtea notează că textul de lege criticat are un conținut normativ clar pentru a putea fi aplicat și oferă suficiente repere pentru ca destinatarul acestuia, funcționarul public, să înțeleagă sensul său, să își adapteze conduita și să aibă reprezentarea corectă a interdicției de a exercita simultan o funcție publică și o altă activitate remunerată în cadrul unei autorități publice.

32. Prin urmare, în baza celor menționate supra, Curtea constată că sesizarea nu întrunește condițiile de admisibilitate și nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.

Din aceste motive, în baza articolului 26 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și a articolelor 61 alin. (3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

DECIDE:

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a textului „activități remunerate” din articolul 25 alin. (2) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, ridicată de către dl avocat Alexandru Bot, în interesele dlui Oleg Pisica, în dosarul nr. 3-1870/19, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani.

2. Prezenta decizie este definitivă, nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Domnica MANOLE

*Chișinău, 4 septembrie 2020
DCC nr. 101
Dosare nr. 107g/2020*