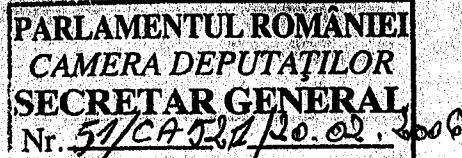


ROMÂNIA



ADMINISTRAȚIA PREZIDENTIALĂ
DEPARTAMENTUL CONSTITUTIONAL LEGISLATIV

Biroul permanent al Camerei Deputaților
Initiative legislative

DCL /316/20.02.2006

Nr. 86 din 20.02.2006.

Domnului Constantin Dan Vasiliu,

Secretar general al Senatului

Domnului Mihai Unghianu,

Secretar general al Camerei Deputaților

Prin Decizia nr. 95 din 8 februarie 2006, Curtea Constituțională a declarat ca neconstituționale unele dispozițiile ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 154/2005 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2005, aprobată prin Lege la data de 20 decembrie 2005.

În temeiul art. 147 alin. (2) din Constituția României, vă transmit legea în original, în vederea punerii acesteia de acord cu decizia Curții Constituționale.

Consilier Prezidențial

Ștefan Deaconu



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr.1030A/2005

DECIZIA NR. 95

din 8 februarie 2006

**privind constituționalitatea dispozițiilor art.20 alin. (5) fraza a doua
din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.154/2005 cu privire la
rectificarea bugetului de stat pe anul 2005, aprobată prin Legea
adoptată de Parlament în ședința din data de 20 decembrie 2005**

Cu adresa nr.L.622 din 21 decembrie 2005 Secretarul general al Senatului a trimis Curții Constituționale sesizarea formulată de 38 de senatori, în temeiul dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, privind neconstituționalitatea prevederilor art.20 alin.(5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.154/2005 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1012 din 15 noiembrie 2005, aprobată prin Legea adoptată de Parlament în ședința din data de 20 decembrie 2005

Autorii sesizării sunt următorii senatori: Ion Iliescu, Mircea Dan Geoană, Nicolae Văcăroiu, Ion Solcanu, Otilian Neagoe, Radu Cristian Georgescu, Antonie Iorgovan, Ioan Chelaru, Viorel Arcaș, Alexandru Athanasiu, Ovidiu Teodor Crețu, Corina Crețu, Petre Daea, Vasile Dîncu, Teodor Filipescu, Ion Florescu, Vasile Ion, George - Cristian Maior, Radu Cătălin Mardare, Petru Șerban Mihăilescu, Ion Moraru, Serban Nicolae, Traian Novolan, Adrian Păunescu, Mihail Popescu, Dan Mircea Popescu, Ion Rădoi, Doina Silistru, Aurel Gabriel Simionescu, Viorel Ștefan, Sever Șter, Doru Ioan Tărăcilă, Emil Răzvan Theodorescu, Angel Tîlvăr, Ion Toma, Silvia Adriana Țicău, Vasile Ioan Dănuț Ungureanu și Ion Vărgău.

Sesizarea a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.8050 din 21 decembrie 2005, formând obiectul Dosarului nr.1030A/2005.

În motivarea sesizării sunt invocate următoarele critici de neconstituționalitate, formulate cu privire la dispozițiile art.20 alin.(5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.154/2005:

1. Încălcarea dispozițiilor art.115 alin.(4) din Constituție.

Autorii sesizării susțin că art.20 alin.(5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.154/2005 vizează organizarea unităților de sănătate publică, inclusiv destituirea conducerii lor, și că nu există o situație extraordinară, în sensul prevăzut de Legea fundamentală, pentru a se justifica reglementarea acesteia pe calea ordonanței de urgență.

2. Încălcarea prevederilor art.115 alin.(6), coroborat cu art.34 din Constituție.

Prin dispozițiile art.115 alin.(6) din Legea fundamentală s-a stabilit că ordonanțele de urgență nu pot afecta regimul drepturilor și libertăților prevăzute de Constituție, între acestea numărându-se și dreptul la ocrotirea sănătății, consacrat de art.34. Astfel, dreptul la ocrotirea sănătății este garantat, la nivel constituțional, potrivit prevederilor alineatului (1) al acestui articol, iar potrivit prevederilor alineatului (3) organizarea asistenței medicale, controlul exercitării profesiilor medicale și alte măsuri de protecție a sănătății fizice și mentale a persoanei *“se stabilesc potrivit legii”*, prin noțiunea de lege neînțelegându-se în acest caz și ordonanța de urgență.

Autorii sesizării susțin că prin dispoziția legală nu s-a urmărit decât „epurarea directorilor de spitale, între care și savanți de renume mondial și înlocuirea acestora cu persoane alese pe criterii politice.”

3. Încălcarea altor texte din Constituție, “care se află în consonanță cu alin.(6) al art.115 din Legea fundamentală.”

Astfel, se susține în motivarea sesizării că prevederile art.20 alin.(5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.154/2005 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2005 sunt contrare dispozițiilor art.16 din Constituție întrucât stabilesc un regim discriminatoriu, pentru cei față de care se emit ordine de “restructurare”, ale ministrului, în raport cu persoanele care sunt supuse regimului de anchetă administrativă și de sancționare, în condițiile Legii spitalelor nr.270/2003.

De asemenea, sunt încălcate și dispozițiile constituționale ale art.24 din Constituție, privind dreptul la apărare, principiul "*prezumției de nevinovăție*" prevăzut de art.23 din Legea fundamentală și de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și "principiul dreptului la o anchetă echitabilă, ca dimensiune a dreptului la un proces echitabil, consacrat de art.21 alin.(3) din Constituție."

4. Încălcarea principiilor statului de drept, prevăzute de art.1 alin.(3) din Constituție.

Se arată, astfel, că starea conflictuală dintre dispozițiile criticate și Constituție rezultă și din împrejurarea că ministrul sănătății a emis, în mod abuziv, ordine prin care a destituit conducerile diferitelor spitale, fără să țină seama că din consiliile de administrație fac parte, potrivit prevederilor art.25 din Legea nr.270/2003, reprezentanți, după caz, ai consiliilor locale, ai consiliilor medicilor, ai universităților de medicină, entități care nu se află în subordinea ministrului sănătății. Astfel, cu titlu de exemplu, se arată că ministrul sănătății a dispus prin Ordinul nr.1354/15.12.2005, "restructurarea" comitetului director al Spitalului Universitar de Urgență București, începând cu data de 16 decembrie 2005, prin revocarea din funcțiile de conducere a membrilor comitetului director, iar prin Ordinul nr.1374/15.12.2005 restucturarea consiliului de administrație al aceluiași spital, începând cu data de 16 decembrie 2005, "prin invalidarea componenței consiliului de administrație, care își încetează activitatea."

Revocarea membrilor comitetului director are caracterul unei sancțiuni administrativ-disciplinare, care poate fi dispusă numai în urma unei cercetări administrative prealabile și dacă nu se realizează indicatorii de performanță stabiliți în contractul de administrare sau pentru săvârșirea altor abuzuri ori abateri, în timp ce textul criticat permite ministrului sănătății să destituie "pe loc" membrii acestui comitet, ceea ce contravine principiilor reglementate de art.1 alin.(3) din Constituție.

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, pentru a comunica punctul lor de vedere.

Guvernul României a transmis punctul său de vedere cu adresa înregistrată sub nr.137 din 10 ianuarie 2006, în sensul că sesizarea de neconstituționalitate este neîntemeiată, pentru următoarele motive:

Autorii sesizării au avut în vedere formularea unei critici de neconstituționalitate „doar pentru paragraful al doilea din alin.(5) al art.20 [...]”, ceea ce demonstrează că argumentația nu are în vedere aspectele care au condus la măsurile dispuse, respectiv acumularea de arierate și deficiențele constatate în activitatea financiară a spitalelor publice.

În același timp, sesizarea de neconstituționalitate vizează aspecte privind „validarea organelor de conducere a spitalelor publice, or, în cauză este vorba despre stabilirea de răspunderi ca urmare a unor deficiențe constatate în activitatea financiară, pentru care cei vizați au la dispoziție căile prevăzute de lege pentru a contesta aceste măsuri de natură administrativă, în condițiile Legii contenciosului administrativ nr.554/2004”.

Măsurile dispuse de ministrul sănătății au fost emise în temeiul Ordonanței de urgență nr.154/2005 și al Legii spitalelor nr.270/2003, cu modificările ulterioare, care prevăd măsurile administrative ce pot fi luate de ministrul sănătății în cazul nerespectării disciplinei financiare.

Se apreciază că prevederile criticate pentru neconstituționalitate se corelează cu dispozițiile cuprinse la Capitolul III – „*Finanțarea spitalelor*” – din Legea nr.270/2003, care reglementează administrarea fondurilor alocate, abaterile de la indicatorii din contractele de administrare, precum și competențele Ministerului Sănătății, de a dispune măsurile corespunzătoare. Sunt avute în vedere prevederile art.38 alin.(5) din Legea spitalelor nr.270/2003, potrivit căroră „*Direcțiile de sănătate publică analizează execuția bugetelor de venituri și cheltuieli lunare și trimestriale și le înaintează Ministerului Sănătății, respectiv ministerului de resort, după caz. Dacă se constată abateri față de indicatorii din contractul de administrare, direcția de sănătate publică le sesizează și face propuneri pe care le supune spre aprobare conducerii Ministerului Sănătății.*”, precum și dispozițiile art.40 alin.(2) din aceeași lege, care au următorul cuprins: „*Controlul asupra activității financiare a spitalului public se face, în*

condițiile legii, de către Curtea de Conturi, Ministerul Sănătății, de ministerele și instituțiile cu rețea sanitară proprie sau de alte organe abilitate prin lege."

Se mai precizează că din bugetul public național face parte și bugetul sănătății, Ministerul Sănătății fiind abilitat ca, în vederea urmăririi execuției bugetare, „să ia măsurile ce se impun în cazul constatării unor abateri de la indicatorii de performanță prevăzuți în contractele de administrare, aprobate prin ordin al ministrului sănătății [...]”.

Finanțarea sănătății se realizează, în principal, din banii publici și, de aceea, Ministerul Sănătății, în calitate de ordonator principal de credite, „poate dispune măsurile administrative necesare, pentru înlăturarea abaterilor constatate.” Potrivit prevederilor art.29 alin.(1) din Legea nr.270/2003, organele de conducere ale spitalelor răspund în fața Ministerului Sănătății pentru îndeplinirea atribuțiilor ce le incumbă.

Președintele Camerei Deputaților și cel al Senatului **nu au comunicat punctele lor de vedere.**

CURTEA,

Examinând sesizarea de neconstituționalitate, raportul întocmit de judecătorul-raportor, punctul de vedere comunicat de Guvernul României și dispozițiile criticate din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 154/2005 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2005, aprobată prin Lege în ședința din data de 20 decembrie 2005, raportate la prevederile Constituției României și dispozițiile Legii nr. 47/1992 pentru organizarea și funcționarea Curții Constituționale, reține următoarele :

I. Potrivit dispozițiilor art.146 lit. a) din Constituție și ale art.1, art.10, art.15, art.16 și 18 din Legea nr.47/1992, Curtea a fost legal sesizată și este competentă să soluționeze sesizarea de neconstituționalitate formulată de cei 38 de senatori.

Art.20 alin.(5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.154/2005 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1012 din 15 noiembrie 2005, aprobată prin Lege la data de 20 decembrie 2005, atacat pe calea sesizării de neconstituționalitate are următorul cuprins:

„În scopul prevenirii înregistrării de noi datorii, arieratele recunoscute se vor plăti după analiza, evaluarea și restructurarea unităților sanitare cu paturi, care au acumulat datorii până la 31 mai 2005, de către Ministerul Sănătății și Casa Națională de Asigurări de Sănătate. Restructurarea conducerii unităților sanitare cu paturi, respectiv a consiliilor de administrație și a comitetelor directoare, se va face prin ordin al ministrului sănătății și, respectiv, al miniștrilor care au în subordine unități sanitare cu paturi.”

Curtea Constituțională constată însă că în motivarea sesizării nu este criticat întregul text ci numai dispozițiile cuprinse în fraza a doua, urmând, în consecință, ca numai aceste dispoziții să fie examinate potrivit prevederilor art. 146 lit. a) din Constituția României.

Dispozițiile constituționale la care se raportează excepția de neconstituționalitate sunt următoarele: art.(1) alin.(3) privind statul de drept, art.16, privind egalitatea în drepturi, art.21 alin.(3), privind dreptul la un proces echitabil, art. 23 alin.(11) privind prezumția de nevinovăție, art.24, privind dreptul la apărare, art.34, privind dreptul la ocrotirea sănătății și art.115 alin.(4) și (6), privind regimul ordonanțelor de urgență.

II. În cursul dezbaterii sesizării de neconstituționalitate au fost puse în discuție unele probleme privind admisibilitatea sesizării, și anume:

- dacă, având în vedere că *autorii sesizării de neconstituționalitate nu atacă expres dispozițiile legii de aprobare a ordonanței de urgență ci numai unele prevederi ale acestei ordonanțe*, sesizarea poate fi examinată în cadrul controlului a priori, prevăzut de art. 146 lit. a) din Constituție, care are ca obiect *„controlul constituționalității legilor, înainte de promulgarea acestora”*, iar nu și controlul constituționalității ordonanțelor;

- dacă, dispozițiile Ordonanței de urgență nr. 154/2005 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2005 pot forma obiectul controlului de constituționalitate ținând seama de faptul că, prin natura sa, *ordonanța este, ca și legea* *bugetului de stat pe care a rectificat-o, un act normativ cu caracter temporar, ieșit din vigoare la data încheierii anului financiar 2005*, iar art.29 alin.(1) din Legea

nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale prevede că pot fi supuse controlului de constituționalitate numai „dispozițiile dintr-o lege sau dintr-o ordonanță în vigoare”.

- dacă, de asemenea, prevederile art.20 alin.(5) din ordonanța menționată mai pot fi supuse controlului de constituționalitate în condițiile în care au fost abrogate implicit prin Ordonanța de urgență nr.206 din 22 decembrie 2005 pentru modificarea și completarea Legii spitalelor nr.270/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1175 din 27 decembrie 2005.

Ținând seama de faptul că aceste probleme au caracterul unor obstacole dirimante în examinarea sesizării de neconstituționalitate, se impune ca ele să fie rezolvate înainte de cercetarea motivelor invocate în sesizare.

În ce privește regularitatea sesizării, Curtea reține că Ordonanța de urgență nr.54/2005 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2005 a fost aprobată de Parlament prin Lege în ședința din 20 decembrie 2005. **A doua zi**, la data de 21 decembrie 2005, Secretarul general al Senatului a trimis Curții Constituționale, în baza art.15 alin.(4) din Legea nr. 47/1992, sesizarea formulată de un număr de 38 de senatori și depusă la Senat în aceeași zi.

Parlamentarii semnatori au formulat, în baza art.146 lit.a) din Constituție, „sesizare cu privire la neconstituționalitatea alin.(5) al art.20 din Ordonanța de a Guvernului nr. 154/2005, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr.1012 din data de 15.11.2005, aprobată prin Lege, în ședința din data de 20.12.2005” și au anexat la sesizare copie după legea menționată.

Din termenii adresei Secretarului general al Senatului ca și din termenii sesizării rezultă explicit voința autorilor acesteia de a supune controlului de constituționalitate însăși legea de aprobare a ordonanței și nu numai o dispoziție din ordonanță, desprinsă de legea de aprobare.

De altfel, ordonanțele Guvernului, aprobate de Parlament prin lege, în conformitate cu prevederile art.115 alin.(7) din Constituție, încetează să mai fie acte de sine stătătoare și devin, ca efect al aprobării de către autoritatea legiuitoare, acte normative cu caracter de lege chiar dacă, din rațiuni de tehnică

legislativă, alături de datele legii de aprobare, conservă și elementele de identificare atribuite la adoptarea lor de către Guvern.

În consecință, nu se poate reține că sesizarea ar trebui să fie respinsă ca inadmisibilă pentru faptul că textul de lege atacat a fost identificat prin raportare la actul normativ originar - Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 154/2005 – **în condițiile în care este expres menționată și legea de aprobare a ordonanței, iar investirea Curții s-a făcut în baza art.146 lit.a) din Constituție, în termenele și cu procedura prevăzute de art. 15 din Legea nr. 47/1992.**

Referitor la admisibilitatea controlului constituționalității legilor și ordonanțelor ieșite din vigoare – fie prin ajungere la termen, în cazul legilor cu caracter temporar, fie prin abrogare – se constată că această problemă nu se pune decât în cazul controlului posterior, prevăzut de art.146 lit.d) din Constituție. Potrivit art.29 alin.(1) din Legea nr.47/1992, *„Curtea Constituțională decide asupra excepțiilor ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial privind neconstituționalitatea unei legi sau ordonanțe ori a unei dispoziții dintr-o lege sau dintr-o ordonanță în vigoare, care are legătură cu soluționarea cauzei în orice fază a litigiului și oricare ar fi obiectul acestuia”*

Problema nu se pune atunci când, în baza art.146 lit.a) din Constituție, Curtea Constituțională *„se pronunță asupra constituționalității legilor, înainte de promulgarea lor”*, dat fiind că este evident că în acest caz nu poate fi vorba de un act normativ ieșit din vigoare ci de o lege care, adoptată fiind de Parlament, **urmează să fie supusă promulgării de către Președintele României, în baza art.77 din Constituție, și publicării în Monitorul Oficial al României pentru ca, potrivit art.78 din Legea fundamentală să intre în vigoare „la 3 zile de la data publicării sau de la o dată ulterioară prevăzută în textul ei.”** Nu s-ar putea reține existența unui caz de control al unei legi ieșite din vigoare nici în situația în care prin legea supusă controlului înainte de promulgare s-ar aproba o ordonanță cu caracter temporar, ajunsă la termen, sau o ordonanță abrogată, căci și într-un asemenea caz, obiectul direct al controlului nu l-ar constitui constituționalitatea prevederilor ordonanței ieșite din vigoare, ci

constituționalitatea legii de aprobare a acesteia, adică de validare a conținutului ei normativ prin actul de voință al Parlamentului.

A decide altfel ar însemna să se admită că o lege prin care s-a aprobat o ordonanță neconstituțională ieșită din vigoare să nu poată fi supusă controlului Curții Constituționale în vederea restabilirii ordinii de drept consacrate prin Legea fundamentală și, pe cale de consecință, că prevederile Constituției nu sunt obligatorii.

Ținând seama de prevederile art.1 alin.(5) din Constituția României, în conformitate cu care „În România, respectarea Constituției și a legilor este obligatorie”, o asemenea soluție este absolut inacceptabilă.

Pe de altă parte, nu se poate reține, sub aspectul controlului de constituționalitate, că prevederile art.20 alin.(5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.154/2005 au caracterul unor dispoziții legale cu caracter temporar, ieșite din vigoare odată cu încheierea anului financiar 2005 și nici că au fost ulterior abrogate.

Analizând cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.154/2005 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2005, Curtea Constituțională constată că aceasta cuprinde dispoziții de *rectificare a bugetului de stat pe anul 2005*, dispoziții care, ca și cele cuprinse în legea bugetului de stat au caracter temporar și au ieșit din vigoare la data de 31 decembrie 2005, data expirării exercițiului bugetar al anului 2005. Deosebit de aceste dispoziții, ordonanța mai cuprinde însă și **dispozițiile din art.20 alin.(5) care nu reglementează rectificarea bugetului de stat, ci probleme privind organizarea asistenței medicale, iar asemenea dispoziții, deși sunt contrare normelor legale de tehnică legislativă, în absența unei prevederi prin care să se determine caracterul lor temporar, au caracter perpetuu și sunt, așa dar, în vigoare la data examinării sesizării de neconstituționalitate.** Prin conținutul său, fraza a doua a art.20 alin.(5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.154/2005 este o normă juridică autonomă, cu aplicare de sine stătătoare în timp.

Curtea constată, de asemenea, că prevederile art.20 alin.(5) din Ordonanța de urgență nr. 154/2005 nu au fost abrogate nici expres și nici implicit prin Ordonanța de urgență nr. 206/2005 pentru modificarea și completarea Legii spitalelor nr.270/2003,

publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1175 din 27 decembrie 2005. Astfel, prin punctul 2 al articolului unic din ordonanță s-au introdus la art.29 din Legea spitalelor, două noi alineate, alineatele (3) și (4), cu următorul cuprins:

„(3) În cadrul procesului de analiză și evaluare a performanțelor unităților sanitare publice cu paturi, care sunt în relații contractuale cu casele de asigurări de sănătate, indiferent de subordonarea lor sau de titularul dreptului de administrare asupra lor, consiliile de administrație și comitetele directoare pot fi revocate prin ordin al ministrului sănătății. Pentru unitățile sanitare publice cu paturi din rețeaua Ministerului Apărării Naționale, Ministerului Justiției, Ministerului Administrației și Internelor, Ministerului Transporturilor, Construcțiilor și Turismului, Serviciului Român de Informații, conducătorii acestor instituții vor emite ordinele de revocare, cu avizul ministrului sănătății. Președinții consiliilor de administrație, consiliile de administrație și comitetele directoare interimare se numesc pe o perioadă de maximum 6 luni, prin ordin al ministrului sănătății, fără ca în această situație să fie aplicabile dispozițiile art. 25 alin. (1) – (4).

(4) Restructurarea unităților sanitare cu paturi, efectuată ca urmare a analizei și evaluării activității acestora, în condițiile dispozițiilor art. 20 alin. (5) din Ordonanța de urgență nr. 154/200, cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2005, își menține valabilitatea”.

Textul celor două alineate introduse în Legea nr.270/2003 nu prevede abrogarea expresă a art.20 alin.(5) din Ordonanța de urgență nr.154/2005, iar din compararea cuprinsului lor cu dispozițiile care formează obiectul sesizării de neconstituționalitate nu rezultă nici abrogarea implicită a acestora din urmă.

În acest sens, Curtea reține că **abrogarea implicită - parțială sau totală - a unei dispoziții legale se produce atunci când printr-un act normativ ulterior se instituie reguli care contrazic, parțial sau total, conținutul normativ al acesteia.** Or, din examinarea comparativă a cuprinsului art.20 alin.(5) din Ordonanța de urgență nr.154/2005 și al textelor introduse în Legea nr. 270/2003 nu rezultă nici o contradicție între acestea, dispozițiile introduse în Legea spitalelor reafirmând valabilitatea celor

cuprinse în Ordonanța de urgență nr.154/2005 – a se vedea alin.(4) – și completând prevederile ei.

Pentru aceste considerente, Curtea constată că nu există nici un motiv de inadmisibilitate a sesizării de neconstituționalitate cu care a fost investită.

III. Art.20 alin.(5) din Ordonanța de urgență nr.154/2005 are următorul cuprins: „ *În scopul prevenirii înregistrării de noi datorii, arieratele recunoscute se vor plăti după analiza, evaluarea și restructurarea unităților sanitare cu paturi, care au acumulat datorii până la 31 mai 2005, de către Ministerul Sănătății și Casa Națională de Asigurări de Sănătate. Restructurarea conducerii unităților sanitare cu paturi, respectiv a consiliilor de administrație și a comitetelor directoare se va face prin ordin al ministrului sănătății și, respectiv, al miniștrilor care au în subordine unități sanitare cu paturi.* ”

În sensul atribuit de Ordonanța de urgență nr.154/2005 și de legea de aprobare a ordonanței, prin noțiunea de *restructurare a consiliilor de administrație și a comitetelor directoare* se înțelege revocarea membrilor acestor organe *prin ordin al ministrului sănătății și, respectiv, al miniștrilor care au în subordine unități sanitare cu paturi*. Acest înțeles rezultă cu certitudine din prevederile alin.(3) și alin.(4) ale art.29 din Legea spitalelor nr.270/2003, introduse prin Ordonanța de urgență nr.206/2005, care au în cazul de față valoarea unei interpretări autentice a **dispozițiilor art.20 alin.(5) din Ordonanța de urgență nr. 154/2005**. Astfel, așa cum s-a arătat, prin alin.(3) al art.29 din Legea menționată s-a prevăzut **posibilitatea revocării conducerii unităților sanitare cu paturi**, iar prin alin.(4) al aceluiași articol s-a stabilit că restructurarea unităților sanitare cu paturi, efectuată în condițiile dispozițiilor art.20 alin.(5) din Ordonanța de urgență nr.154/2005, **adică prin măsuri de revocare a conducerii unor spitale**, își menține valabilitatea.

Curtea Constituțională constată că dispozițiile art.20 alin.(5), fraza a doua din Ordonanța de urgență nr.154/2005, prin care se stabilește posibilitatea revocării conducerilor unităților sanitare cu paturi, prin ordin ministerial sunt neconstituționale, contravenind prevederilor art.115 alin.(6), art.1 alin.(3), alin.(4) și alin.(5), precum și art.24 alin.(1) din Constituția României.

Astfel, potrivit art.115 alin.(6) din Legea fundamentală, *ordonanțele de urgență nu pot afecta drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție.*

Constituția României consacră în, **categoria drepturilor fundamentale**, „*dreptul la ocrotirea sănătății*”, prevăzut în art.34, în conținutul căruia, potrivit alin.(3) al acestui articol, se cuprinde și „*organizarea asistenței medicale*”, care se va stabili „*potrivit legii*”.

Luând în considerare aceste prevederi constituționale, rezultă că organizarea și funcționarea spitalelor, inclusiv numirea și revocarea organelor de conducere ale acestora nu pot fi reglementate decât prin lege, în sensul restrâns al acestei noțiuni, iar nu și prin ordonanțe de urgență.

Dispozițiile din ordonanța de urgență atacate contravin și prevederilor art.1 alin.(3), alin.(4) și alin.(5) din Constituția României, în conformitate cu care România este stat de drept, organizat potrivit principiului separației puterilor în cadrul democrației constituționale, stat în care respectarea Constituției și a legilor este obligatorie.

Analizând sistemul normativ al organizării spitalelor publice, Curtea Constituțională constată că, potrivit art.22, art.23 și art.25 din Legea spitalelor, nr. 70/2003, organele de conducere ale spitalelor sunt compuse din consiliul de administrație, comitetul director și directorul general. **Membrii consiliului de administrație sunt: a) doi reprezentanți al Ministerului Sănătății sau ai direcției de sănătate publică, după caz; b) doi reprezentanți numiți de consiliul județean ori local, dintre care unul specialist în finanțe publice locale, sau de ministerele ori instituțiile cu rețea sanitară proprie, după caz; c) un reprezentant al Colegiului Medicilor din România; d) un reprezentant al Ordinului Asistenților Medicali din România; e) directorul general; f) doi reprezentanți ai universității sau facultății de medicină, pentru spitalele clinice, universitare, institutele și centrele medicale clinice. Membrii comitetului director sunt numiți de către consiliul de administrație în urma concursurilor susținute, pentru o perioadă de 4 ani, iar directorul general încheie cu consiliul de administrație un contract de administrare, pe un mandat tot de 4 ani.** Conform art.29 alin.(2) din aceeași lege,

revocarea membrilor comitetului director se face de către consiliul de administrație.

Dispozițiile legale citate erau în vigoare atât la data emiterii ordonanței de urgență cât și la data adoptării legii de aprobare a acesteia, fiind obligatorii, potrivit art.1 alin.(5) din Constituție, atât pentru Guvern cât și pentru Parlament.

Curtea Constituțională constată că prin dispozițiile art.20 alin.(5), fraza a doua din Ordonanța de urgență nr.154/2005, prin care se stabilește posibilitatea revocării prin ordin ministerial a membrilor consiliilor de administrație numiți de consiliul județean sau local și de celelalte instituții mai sus menționate, care nu sunt subordonate Guvernului, se **încalcă principiul statului de drept și corolarul acestui principiu, care impune autorităților publice să acționeze numai în limitele competenței lor**. Or, competența revocării tuturor membrilor consiliilor de administrație numiți de alte autorități, instituții și organizații decât Ministerul Sănătății, aparține acelor autorități, instituții și organizații și nu ministerului. De asemenea, constituie o vădită încălcare a principiilor constituționale menționate reglementarea prin ordonanță de urgență a revocării administrative, prin ordin ministerial, a membrilor comitetelor directoare, **numiți de către consiliul de administrație în urma concursurilor susținute, pentru o perioadă de 4 ani, precum și revocarea directorilor generali care funcționează pe baza unor contracte de administrare încheiate cu consiliile de administrație**.

Este neîndoielnic că legiuitorul are posibilitatea să abroge ori să modifice actuala reglementare sau să adopte – pe calea legii, în conformitate cu art.34 alin.(3) din Constituție – dispoziții de restructurare a unităților sanitare cu paturi, implicând numirea și revocarea organelor de conducere prin ordine ministeriale. Noua reglementare ar urma să se aplice pentru viitor, conform prevederilor art.15 alin.(2) din Constituție. **Atât timp însă cât regulile pe baza cărora au fost numite organele de conducere ale unităților menționate sunt în vigoare, adoptarea unor dispoziții privind revocarea, contrare acestor reguli, contravine în mod flagrant principiului obligativității respectării legii**.

Dispozițiile criticate prin sesizarea de neconstituționalitate contravin și prevederilor art.24 alin.(1) din Constituție întrucât instituie posibilitatea revocării discreționare a membrilor conducerilor unităților sanitare cu paturi, fără să se rețină în

sarcina acestora săvârșirea vreunei abateri și fără să li se dea posibilitatea de a se apăra încă în faza premergătoare emiterii ordinului ministerial. În aceeași ordine de idei, Curtea constată că textul criticat instituie o prezumție de culpă profesională și administrativă în sarcina membrilor organelor unităților sanitare cu paturi care „au acumulat datorii până la data de 31 mai 2005”, contrar principiului prezumției de nevinovăție consacrat prin art.23 alin.(11) din Legea fundamentală.

Pentru considerentele expuse, în temeiul art.146 lit.a), art.147 alin. (4) și art. 115 alin.(6), art.1 alin.(3), alin.(4) și alin.(5), 23 alin.(11) și art.24 alin.(1) din Constituția României precum și al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(3) din Legea nr.47/1992, republicată, cu majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

Decide :

Constată că dispozițiile art.20 alin.(5), fraza a doua din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.154/2005 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2005, aprobată prin Lege la data de 20 decembrie 2005, sunt neconstituționale.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică președintelui României, președintelui Camerei Deputaților, președintelui Senatului și primului – ministru și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Dezbaterea a avut loc la data de 8 februarie 2006 și la aceasta au participat: Ioan Vida, președinte, Nicolae Cochinescu, Aspazia Cojocaru, Constantin Doldur, Acsinte Gaspar, Kozsokár Gábor, Petre Ninosu, Ion Predescu și Șerban Viorel Stănoiu, judecători.

PREȘEDINTELE

CURȚII CONSTITUȚIONALE

Prof.univ.dr.Ioan Vida

PRIM-MAGISTRAT ASISTENT

Claudia Miu
Claudia Miu

OPINIE SEPARATĂ

Contrar soluției pronunțate prin Decizia nr.95/2006 a Curții Constituționale, fără a intra în analiza pe fond, suntem de părere că sesizarea privind neconstituționalitatea articolului 20 alin.(5), fraza a doua din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.154/2005 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2005, aprobată de Parlament în ședința din 20 decembrie 2005, trebuia să fie respinsă, pentru următoarele considerente:

1. Un prim motiv îl constituie inadmisibilitatea sesizării.

Așa cum rezultă din cuprinsul sesizării de neconstituționalitate, autorii acesteia critică, în exclusivitate, dispozițiile art.20 alin.(5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.154/2005 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2005, aprobată de Parlament în ședința din 20 decembrie 2005, invocând articolul 146 lit.a) din Constituție privind controlul prealabil, abstract, de constituționalitate a legilor înainte de promulgarea acestora,

Din această cauză, și formularea dispozitivului deciziei Curții Constituționale este oarecum atipică, declarând neconstituțională nu legea, ci dispoziția cuprinsă în art.20 alin.(5), fraza a doua din Ordonanța de urgență aprobată de Parlament prin lege.

Or, în sistemul nostru constituțional, ordonanțele emise de Guvern, simple sau de urgență, pot forma obiect al controlului de

constituționalitate numai pe calea excepției de neconstituționalitate, prevăzută de art.146 lit.d) din Constituție, așa cum am arătat și în opinia separată la Deciziei nr.255/2005 Curții Constituționale.

Această soluție constituțională este consecința faptului că ordonanțele emise de Guvern, în baza delegării legale (cele emise în baza unei legi de abilitare) sau în baza delegării constituționale (ordonanțele de urgență), nefiind supuse promulgării, nu pot forma obiect al controlului prealabil de constituționalitate.

Faptul că legea de aprobare nu are un conținut normativ propriu, cu excepția abrogării art.21 al Ordonanței de urgență, nu este de natură să determine concluzia că legea de aprobare s-ar identifica total cu ordonanța de urgență pe care o aprobă. În opinia noastră, cele două acte rămân distincte prin conținutul lor, prin autoritățile care le emit, precum și din punctul de vedere al procedurii prevăzute de Constituție pentru adoptarea lor.

Sub acest aspect, considerăm că un text al unei ordonanțe de urgență, emisă de Guvern și aprobată de Parlament, nu poate forma, nici pe cale directă, nici pe cale indirectă, obiect al controlului de constituționalitate prevăzut de art.146 lit.a) din Constituție, care reglementează controlul prealabil de constituționalitate a legilor, în exclusivitate.

În cauză, nu se contestă constituționalitatea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.154/2005, în întregul ei. Critica de neconstituționalitate vizează numai prevederile art.20 alin (5) din ordonanța de urgență, cu privire la care se consideră că nu s-au respectat dispozițiile art.115 alin.(4) și alin.(6) din Constituție, în sensul că nu exista o situație extraordinară a cărei reglementare nu putea fi amânată și că aceste prevederi afectează drepturile omului. Or, în opinia noastră motivele de

neconstituționalitate extrinsecă invocate, dacă ar fi întemeiate, nu ar putea afecta decât totalitatea actului normativ.

De asemenea, considerăm, relevant faptul că cele două motive de neconstituționalitate extrinsecă invocate, menționate mai sus, nici nu ar putea fi invocate cu privire la legea de aprobare a ordonanței, care nu este supusă unor asemenea restrângeri constituționale.

În aceste condiții, a admite că o dispoziție cuprinsă într-o ordonanță guvernamentală, intrată în vigoare și aplicată, poate fi supusă controlului prealabil de constituționalitate, numai datorită faptului că ordonanța a fost, ulterior, aprobată prin lege, are, în opinia noastră, semnificația unei eludări a dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, care supun acestui tip de control numai legile înainte de a fi promulgate. Aceasta cu atât mai mult cu cât Constituția, în art.146 lit.d), prevede că ordonanțele emise de Guvern pot fi supuse controlului de constituționalitate pe calea excepției de neconstituționalitate ridicate în fața unei instanțe judecătorești sau de arbitraj, ori direct de Avocatul Poporului.

II. Un al doilea motiv de respingere a sesizării de neconstituționalitate îl constituie, în opinia noastră, faptul că la data când Curtea s-a pronunțat, dispozițiile criticate ale Ordonanței de urgență nu mai erau în vigoare și, deci, legea de aprobare a ordonanței cu privire la textul respectiv nu mai avea obiect.

Dispozițiile ordonanței de urgență criticate prin sesizare aveau următorul cuprins: „(5) În scopul prevenirii înregistrării de noi datorii, arieratele recunoscute se vor plăti după analiza, evaluarea și restructurarea unităților sanitare cu paturi, care au acumulat datorii până la 31 mai 2005, de către Ministerul Sănătății și Casa Națională de Asigurări de Sănătate. Restructurarea conducerii unităților sanitare cu paturi, respectiv a consiliilor de administrație și a comitetelor directoare,

se va face prin ordin al ministrului sănătății și, respectiv, al miniștrilor care au în subordine unități sanitare cu paturi".

Prima frază a textului citat se află într-o unitate indiscutabilă cu celelalte patru alineate ale articolului 20 care se referă la bugetul Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate pe anul 2005, la deficit, modul și sursele de acoperire a acestuia, precum și la autorizarea ordonatorului principal de credite să detalieze influențele aprobate prin ordonanța de urgență în structura acestui fond să efectueze modificările în anexele la buget.

În fraza a doua a textului criticat, ca o consecință, se aduc modificări Legii spitalelor nr.270/2003, prin procedul modificării implicite, prevăzut de art.65 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, atribuindu-se ministrului sănătății și miniștrilor care au în subordine unități sanitare cu paturi, prerogativa de a dispune, prin ordin, *„restructurarea conducerii unităților sanitare cu paturi, respectiv a consiliilor de administrație și a comitetelor directoare"*, aflate în subordine.

Faptul că dispoziția respectivă a ordonanței de urgență modifică implicit Legea spitalelor rezultă, fără posibilitate de tăgadă, în opinia noastră, din însuși faptul că anterior intrării în vigoare a acestei ordonanțe de urgență, Legea spitalelor prevedea, în art.29 alin.(2), că măsura revocării membrilor comitetului director, între care și directorul general, putea fi luată de consiliul de administrație, Ministerul Sănătății, Direcția de sănătate publică și/sau ministerul de resort neavând decât posibilitatea să propună revocarea membrilor comitetului director.

La data de 22 decembrie 2005, la două zile de la adoptarea de către Parlament a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.154/2005, lege nepromulgată și neintrată în vigoare, Guvernul a adoptat Ordonanța de urgență nr.206/2005 pentru modificarea și

completarea Legii spitalelor nr.270/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1175 din 27 decembrie 2005, în preambulul căreia se precizează scopul adoptării ordonanței – prevenirea înregistrării de noi datorii la nivelul unităților sanitare cu paturi, pentru asigurarea unui management eficient al conducerii acestora în contextul asigurării pachetului de servicii medicale de bază.

Prin această a doua ordonanță de urgență, se modifică în mod expres, Legea spitalelor, prevăzându-se că la articolul 29, după alineatul (2) se introduc două noi alineate (3) și (4), cu următorul cuprins: „(3) *În cadrul procesului de analiză și evaluare a performanțelor unităților sanitare publice cu paturi, care sunt în relații contractuale cu casele de asigurări de sănătate, indiferent de subordonarea lor sau de titularul dreptului de administrare asupra lor, consiliile de administrație și comitetele directoare pot fi revocate prin ordin al ministrului sănătății. Pentru unitățile sanitare cu paturi din rețeaua Ministerului Apărării Naționale, Ministerului Justiției, Ministerului Administrației și Internelor, Ministerului Transporturilor, Construcțiilor și Turismului, Serviciului Român de Informații, conducătorii acestor instituții vor emite* *dinele de revocare, cu avizul ministrului sănătății. Președinții consiliilor de administrație, consiliile de administrație și comitetele directoare interimare se numesc pe o perioadă de maximum 6 luni, prin ordin al ministrului sănătății, fără ca în această situație să fie aplicabile dispozițiile art.25 alin.(1)-(4).*

(4) *Restructurarea unităților sanitare cu paturi, efectuată ca urmare a analizei și evaluării activității acestora, în condițiile dispozițiilor art.20 alin.(5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.154/2005 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2005, își menține valabilitatea”.*

După cum se poate lesne observa din examinarea comparativă a textelor în cauză, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.206/2005, prin alin.(3) al art.29 din Legea spitalelor, nou introdus, aduce modificări noi, mai ample și exprese Legii spitalelor în ceea ce privește competența ministrului sănătății și a celorlalți miniștri care au unități sanitare cu paturi în subordine de a lua măsura revocării conducerii unităților sanitare respective.

În același timp, în opinia noastră, textul respectiv abrogă implicit dispozițiile art.20 alin.(5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.154/2005, întrucât reglementează materia, într-o nouă redactare, diferită de textul criticat al Ordonanței de urgență nr.154/2005, neechivocă, și în acord cu normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, prevăzute de Legea nr.24/2000.

Conform dispozițiilor art.56 și 62 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, abrogarea implicită, parțială sau totală, a unor prevederi cuprinse într-un alt act normativ presupune adoptarea unui alt act normativ ce cuprinde reglementări diferite, care contravin, în total sau în parte, reglementării anterioare.

Abrogarea implicită a dispozițiilor cuprinse în art.20 alin.(5) fraza a doua din Ordonanța de urgență a Guvernului 154/2005 rezultă în mod indubitabil din conținutul diferit al alineatului (3) al art.29 din Legea spitalelor, introdus prin punctul 2 al articolului unic al Ordonanței de urgență a Guvernului 206/2005, care aduce elemente noi, substanțiale în reglementare.

De altfel, această abrogare implicită a dispozițiilor art.20 alin.(5) din Ordonanței de urgență a Guvernului nr.154/2005, considerăm că rezultă și din faptul că în finalul alin.(4) al art.29 al Legii spitalelor, nou

introdus prin Ordonanța de urgență nr.206/2005, se precizează că „restructurarea unităților sanitare cu paturi, efectuată ca urmare a analizei și evaluării activității acestora, în condițiile dispozițiilor art.20 alin.(5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.154/2005 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2005, își menține valabilitatea”. Această mențiune, inutilă de altfel, ținând seama de principiul constituțional al neretroactivității legii civile, nu are în opinia noastră, alt sens decât de a marca intenția legiuitorului delegat de a menține efectele deja produse sub imperiul textului imperfect al ordonanței de urgență anterioare, abrogat implicit prin noile dispoziții ale Ordonanței de urgență nr.206/2005, dar și de a sublinia deosebirea între acesta și dispozițiile noi care devin aplicabile la intrarea în vigoare a celei de a doua ordonanțe de urgență.

Intenția legiuitorului delegat de a înlocui reglementarea anterioară cuprinsă în textul criticat pentru neconstituționalitate cu cea nouă, diferită, mai elaborată și mai cuprinzătoare, este explicabilă și prin faptul că formula utilizată inițial era criticabilă, atât sub raportul folosirii termenului echivoc „restructurare” în ceea ce privește conducerile unităților sanitare cu paturi, cât și sub raportul introducerii dispoziției respective, susceptibilă de a produce efecte și după 31 decembrie 2005, într-o ordonanță de urgență privind rectificarea bugetului, care, prin natura anualității legilor bugetare, nu mai putea rămâne în vigoare după expirarea anului bugetar.

Este evident, deci, în opinia pe care o susținem, că nu se poate concepe că la data pronunțării deciziei Curții Constituționale, ar mai fi în vigoare textul criticat pentru neconstituționalitate, de vreme ce noul text

al Ordonanței de urgență nr.206/2005 reglementează diferit, mult mai nuanțat și cu precizări esențiale problema posibilității revocării consiliilor de administrație și a comitetelor directoare din unitățile sanitare cu paturi de către ministrul sănătății sau de ceilalți miniștri care au asemenea unități în subordine (aceștia din urmă numai cu avizul ministrului sănătății), precum și a numirii temporare a noilor conducători ale acestor unități.

În consecință, Curtea Constituțională nu se putea pronunța asupra constituționalității unui text al unei ordonanțe de urgență aprobată prin lege, text care nu mai era în vigoare, întrucât altfel ar însemna să se acorde deciziei Curții, puterea de a produce efecte pentru trecut. Or, potrivit art.147 alin.(4) din Constituție, deciziile Curții Constituționale au putere numai pentru viitor, de la data publicării lor.

Pe de altă parte, însăși finalitatea deciziei Curții nu ar mai putea fi realizată, întrucât Parlamentul nu ar putea să reexamineze, în condițiile art.147 alin.(2) din Constituție, legea de aprobare a ordonanței cu privire la textul criticat.

Față de cele de mai sus, considerăm că sub acest aspect sesizarea de neconstituționalitate trebuia respinsă ca rămasă fără obiect.

Judecător,

Aspazia Cojocaru

Judecător,

Constantin Doldur

Judecător,

Gábor Kozsokár