



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI



Palatul Parlamentului

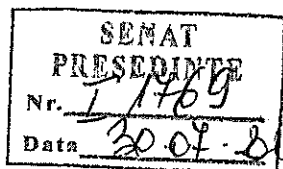
Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România

Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80

Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

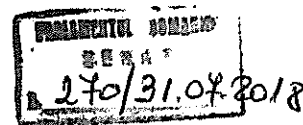
Dosar nr.1213A/2018

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ
NR.7220 / 30 JUL 2018



Domnului

Călin Constantin Anton POPESCU-TĂRICEANU
Președintele Senatului



L240/2018
În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României referitoare la neconstituționalitatea Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 10 septembrie 2018 (inclusiv în format electronic *Word* la adresa de mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 25 septembrie 2018.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

Președinte,



prof. univ. dr. Valer DORNEANU



**PREȘEDINTELE ROMÂNIEI**

București, 2018

Domnului VALER DORNEANU**PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE**

În temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulez următoarea

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE**asupra**

Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi

Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a fost trimisă Președintelui României spre promulgare în data de 11 iulie 2018.

Actul normativ modifică și completează o serie de prevederi constituind cadrul general de organizare și funcționare a Curții de Conturi, respectiv cadrul general de organizare și desfășurare a activităților specifice exercitării funcției de control asupra modului de formare și de întreținere a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public. Conform expunerii de motive, aspectele reglementate au ca scop asigurarea exercitării funcției de control specifice instituției în coordonatele stabilite prin standardele internaționale general acceptate, înlăturarea arbitrariului care ar putea interveni în anumite aspecte, precum și clarificarea unor dispoziții generatoare de incertitudine juridică.

I. Motive de neconstituționalitate extrinsecă

A. Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a fost adoptată de Camera Deputaților cu încălcarea prevederilor art. 75 alin. (2) coroborate cu cele ale art. 61 alin. (2), precum și cu cele ale art. 147 alin. (4) din Constituție,

respectiv a depășirii termenului constituțional de adoptare tacită, cu consecința încălcării principiului bicameralismului

Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a fost adoptată de Camera Deputaților, în calitate de primă Cameră competentă, în ședința din data de 25 aprilie 2018. Legea dedusă controlului de constituționalitate a fost adoptată cu încălcarea prevederilor art. 75 alin. (2), fiind dezbătută și adoptată cu depășirea termenului constituțional de 60 de zile stabilit pentru prima Cameră sesizată.

Menționăm că, inițial, această lege fusese depusă la Senat, în calitate de primă Cameră competentă. Ca urmare, în temeiul prevederilor art. 79 din Constituție și ale Legii nr. 73/1993 privind înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, Senatul a transmis propunerea legislativă menționată, spre avizare, Consiliului Legislativ (care a transmis avizul nr. 887/18.10.2017). Întrucât, prin acest aviz, Consiliul Legislativ a precizat că prima Cameră competentă pentru dezbateră și adoptarea acestei inițiative legislative este Camera Deputaților și nu Senatul, în conformitate cu prevederile art. 75 alin. (1) coroborate cu cele ale art. 73 alin. (3) lit. 1) din Constituție, Senatul a transmis această propunere legislativă Camerei Deputaților împreună cu avizul Consiliului Legislativ.

Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi – inițiată de un număr de 30 de deputați și senatori – a fost transmisă de Senat către Camera Deputaților, pentru dezbateră și adoptare, la data de 8 noiembrie 2017 (înregistrată sub nr. BPI.569/8.11. 2017).

În conformitate cu dispozițiile art. 111 alin. (1) din Constituție, Biroul permanent al Camerei Deputaților, în ședința din data de 13 noiembrie 2017, a transmis propunerea legislativă menționată Guvernului, în vederea formulării unui punct de vedere. De asemenea, în conformitate cu prevederile art. 92 alin. (3) din Regulament, Biroul permanent a stabilit și termenul până la care să fie transmis acest punct de vedere, respectiv data de 7 decembrie 2017. Precizăm că Guvernul a transmis punctul de vedere la data de 26 martie 2018 (nr. 3132/26.03.2018).

În conformitate cu dispozițiile art. 92 alin.(5) din Regulament, legea criticată a fost prezentată în ședința Biroului permanent al Camerei Deputaților din data de 11 decembrie 2017 (Pl-x 442/2018), fiind transmisă comisiilor competente, în vederea elaborării avizelor și a raportului.

Potrivit art. 75 alin. (2) din Constituție: „Prima Cameră sesizată se pronunță în termen de 45 de zile. Pentru coduri și alte legi de complexitate deosebită, termenul este de 60 de zile. În cazul depășirii acestor termene se consideră că proiectele de legi sau propunerile legislative au fost adoptate”. Astfel, Constituția instituie o

prezumție absolută, în virtutea căreia o inițiativă legislativă, chiar dacă nu a fost adoptată de o Cameră, se consideră adoptată prin simpla trecere a timpului. Prezumția se bazează pe o presupusă acceptare tacită a propunerii legislative și pe lipsa obiecțiilor primei Camere sesizate.

Termenul de 45 de zile, respectiv de 60 de zile prevăzut la art. 75 alin. (2) din Legea fundamentală este un termen care privește raporturile constituționale dintre autoritățile publice, respectiv raporturile dintre cele două Camere ale Parlamentului, pe de o parte și între acestea și Guvern, pe de altă parte. La împlinirea acestuia, dreptul și, totodată, obligația primei Camere competente să dezbată o inițiativă legislativă încetează, legea considerându-se adoptată în forma depusă de inițiator. Ca efect al împlinirii acestui termen se naște dreptul Camerei decizionale de a se pronunța asupra inițiativei adoptate în condițiile art. 75 alin. (2) și de a decide definitiv. De asemenea, împlinirea acestui termen are consecința imposibilității membrilor primei Camere competente de a mai formula amendamente, dincolo de acest interval de timp stabilit de Constituție propunerile parlamentarilor sau ale comisiilor nemaifiind admisibile. Aceeași este și consecința pentru Guvern care, dincolo de acest termen nu mai poate formula și depune amendamente cu privire la legea respectivă în cadrul primei Camere sesizate, nu mai poate solicita dezbaterea acesteia în procedură de urgență sau înscrierea ei cu prioritate pe ordinea de zi, toate aceste drepturi putând fi exercitate de Guvern doar în cadrul Camerei decizionale.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că „termenele care privesc desfășurarea raporturilor constituționale dintre autoritățile publice, (...) în măsura în care nu se prevede altfel în mod expres, nu se calculează pe zile libere.” (Decizia nr. 233/1999). Totodată, în Decizia nr. 89/2010 Curtea a reținut că dispozițiile art. 101 din Codul de procedură civilă – potrivit cărora „termenele se înțeleg pe zile libere, neintrând în socoteală nici ziua când a început, nici ziua când s-a sfârșit termenul” – nu sunt aplicabile în dreptul public, supus regulii în virtutea căreia termenele, în acest domeniu, se calculează pe zile calendaristice, în sensul că se include în termen și ziua în care el începe să curgă și ziua când se împlinește.

Dispozițiile art. 75 alin. (2) din Constituție nu prevăd un anumit mod de calcul al acestor termene pe care prima Cameră competentă le are la dispoziție pentru a se pronunța asupra unei inițiative legislative. În absența oricăror prevederi constituționale exprese, considerăm că – fiind termene ce privesc desfășurarea raporturilor constituționale dintre autoritățile publice, deci de drept public – acestea urmează regula stabilită de jurisprudența constantă din ultimii 20 ani a Curții Constituționale și se calculează pe zile calendaristice. Din interpretarea sistematică a dispozițiilor constituționale ale art. 75 alin. (2) și ale art. 66, considerăm că singura ipoteză în care termenele de adoptare tacită ar putea fi suspendate este

aceea a perioadei dintre sesiunile parlamentare ordinare, în condițiile în care nu s-a cerut întrunirea în sesiune extraordinară. Normele constituționale trebuie să fie interpretate în sensul de a produce efecte, scopul urmărit de legiuitorul constituant derivat fiind acela de a crea pentru Camera de reflecție posibilitatea de a se pronunța într-un termen rezonabil. Or, sistemul constituțional român instituie regula sesiunilor periodice și nu a celor permanente. Prin urmare, între cele două perioade prevăzute art. 66 alin. (1) din Constituție pentru cele două sesiuni ordinare, în absența unei cereri de convocare a unei sesiuni extraordinare, termenele prevăzute la art. 75 alin. (2) din Constituție trebuie considerate suspendate.

Totodată, fiind pe tărâmul dreptului public, la calculul termenului de 45, respectiv 60 de zile urmează să se includă în termen și ziua în care el începe să curgă și ziua când se împlinește.

Orice altă interpretare este de natură să conducă la moduri de calcul diferite ale altor termene constituționale ce privesc raporturile constituționale dintre autoritățile publice (termenul de promulgare, termenul de sesizare a Curții Constituționale, termenul în care se poate organiza referendumul de revizuire a Constituției etc.), ceea ce generează impredictibilitate și lipsă de transparență cu privire la împlinirea acestor termene, în general, și a celor prevăzute la art. 75 alin. (2), în special; în plus, orice altă interpretare ar însemna o adăugare la textul constituțional.

Impredictibilitatea și lipsa de transparență cu privire la împlinirea termenelor prevăzute la art. 75 alin. (2) este întărită și de faptul că în prezent, potrivit regulamentelor parlamentare termenele constituționale de adoptare tacită se socotesc în mod diferit la Camera Deputaților față de Senat, aspect ce este de natură să contravină și art. 1 alin. (5), în ceea ce privește supremația Constituției. Potrivit art. 113 din Regulamentul Camerei Deputaților: „(1) În temeiul art. 75 alin. (1) și (2) din Constituția României, republicată, Camera Deputaților, ca primă Cameră sesizată, se pronunță asupra proiectului de lege sau a propunerii legislative în termen de 45 de zile de la data prezentării la Biroul permanent. Fac excepție codurile și legile de complexitate deosebită, asupra cărora se pronunță în termen de 60 de zile de la data prezentării la Biroul permanent și ordonanțele de urgență, pentru care termenul este de 30 de zile de la data depunerii acestora la Camera Deputaților. (1¹) În cazul propunerilor legislative care sunt depuse la Camera Deputaților, ca primă Cameră sesizată, termenele aferente procesului legislativ curg de la data înregistrării la Biroul permanent însoțite de avizele solicitate și se socotesc luând în calcul 4 zile pe săptămână, cu excepția sărbătorilor legale. (2) La data expirării termenelor prevăzute la alin. (1) proiectele de legi sau propunerile legislative se consideră adoptate de Camera Deputaților și se trimit

Senatului sub semnătura președintelui Camerei Deputaților”. Totodată, potrivit art. 119 din Regulamentul Senatului: „Pentru termenele procedurale ale procesului legislativ se iau în calcul numai zilele în care Senatul lucrează în plen sau în comisii permanente”.

Așadar, regulamentele parlamentare ale celor două Camere cuprind dispoziții diferite cu privire la modul de calcul al aceluiași termen constituțional prevăzute la art. 75 alin. (2). Astfel, dispozițiile art. 113 alin. (11) din Regulamentul Camerei Deputaților stabilește că aceste termene se calculează luând în calcul 4 zile pe săptămână, cu excepția sărbătorilor legale, în timp ce art. 119 din Regulamentul Senatului prevede că la calculul acestor termene se au în vedere numai zilele în care Senatul lucrează în plen și în comisii. Desigur, în cadrul autonomiei de care beneficiază, Camerele sunt libere să își stabilească programul de lucru așa cum consideră, dimensionându-l în funcție de multiple variabile, programul de lucru în plen și în comisii nefiind cunoscut la începutul unei sesiuni, uneori acesta putând să suporte modificări chiar în cursul unei săptămâni de lucru.

Însă, extinderea aplicării unor dispozițiilor regulamentare diferite și în ceea ce privește modul de calcul al termenelor prevăzute la art. 75 alin. (2) din Constituție pune în pericol securitatea raporturilor juridice în materie de legiferare. Așa cum a reținut și Curtea Constituțională în jurisprudența sa, autonomia regulamentară dă dreptul Camerelor Parlamentului de a dispune cu privire la propria organizare și procedurile de desfășurare a lucrărilor parlamentare, însă aceasta nu poate fi exercitată în mod discreționar, abuziv, cu încălcarea atribuțiilor constituționale ale Parlamentului sau a normelor imperative privind procedura parlamentară; normele regulamentare reprezintă instrumentele juridice care permit desfășurarea activităților parlamentare în scopul îndeplinirii atribuțiilor constituționale ale forului legislativ și trebuie interpretate și aplicate cu bună-credință și în spiritul loialității față de Legea fundamentală (Decizia nr. 209/2012).

În consecință, fiind termene de drept public, ce vizează desfășurarea raporturilor constituționale dintre cele două Camere ale Parlamentului, în acord cu jurisprudența Curții Constituționale, termenele prevăzute la art. 75 alin. (2) din Constituție se calculează calendaristic, această interpretare unitară fiind singura de natură să confere efectivitate normelor constituționale menționate, asigurând, pe de o parte, respectarea principiului transparenței activității parlamentare, iar pe de altă parte, predictibilitate în aplicarea normelor constituționale și în derularea procesului de legiferare.

Momentul de la care încep să curgă termenele prevăzute la art. 75 alin. (2) din Constituție este reglementat asemănător în regulamentele celor două Camere ale Parlamentului. Astfel, potrivit art. 113 alin. (1¹) din Regulamentul Camerei Deputaților, în cazul propunerilor legislative care sunt depuse la Camera

Deputaților, ca primă Cameră sesizată, termenele aferente procesului legislativ curg de la data înregistrării la Biroul permanent însoțite de avizele solicitate, iar potrivit art. 118 din Regulamentul Senatului: „Pentru propunerile legislative termenele de legiferare curg de la data înregistrării acestora la Biroul permanent, însoțite de avizele necesare”.

Totodată, potrivit art. 92 din Regulamentul Camerei Deputaților: „Art. 92. - (1) În exercițiul dreptului de inițiativă legislativă, Guvernul înaintează Camerei proiecte de legi. Deputații, senatorii și cetățenii prevăzuți la art. 74 din Constituția României, republicată, pot prezenta Camerei Deputaților propunerile legislative. Acestea trebuie să fie însoțite de o expunere de motive și redactate în forma cerută pentru proiectele de legi. (2) Deputații pot prezenta și proiecte de hotărâri ale Camerei Deputaților. (3) În cazul propunerilor legislative depuse în condițiile alin. (1), președintele Biroului permanent solicită avizul Consiliului Legislativ și punctul de vedere sau informarea, după caz, a Guvernului, care trebuie depuse în maximum 15 zile de la data solicitării. Punctul de vedere al Guvernului poate conține și amendamente. (4) În cazul propunerilor legislative depuse în condițiile alin. (1), care implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat, președintele Camerei Deputaților va solicita în mod obligatoriu o informare din partea Guvernului, în condițiile art. 111 din Constituția României, republicată, în același termen de 15 zile. (5) În cazul în care Consiliul Legislativ sau Guvernul nu transmite, în termen de 15 zile de la solicitare, avizul, punctul de vedere sau informarea, după caz, Biroul permanent va stabili comisia sesizată în fond, comisiile de aviz, termenul de depunere a raportului pentru propunerea legislativă respectivă, trimițând proiectul pentru dezbateră și întocmirea raportului.”

De asemenea, potrivit art. 113 din Regulamentul Camerei Deputaților: „(1) În temeiul art. 75 alin. (1) și (2) din Constituția României, republicată, Camera Deputaților, ca primă Cameră sesizată, se pronunță asupra proiectului de lege sau a propunerii legislative în termen de 45 de zile de la data prezentării la Biroul permanent. Fac excepție codurile și legile de complexitate deosebită, asupra cărora se pronunță în termen de 60 de zile de la data prezentării la Biroul permanent și ordonanțele de urgență, pentru care termenul este de 30 de zile de la data depunerii acestora la Camera Deputaților. (1¹) În cazul propunerilor legislative care sunt depuse la Camera Deputaților, ca primă Cameră sesizată, termenele aferente procesului legislativ curg de la data înregistrării la Biroul permanent însoțite de avizele solicitate și se socotesc luând în calcul 4 zile pe săptămână, cu excepția sărbătorilor legale. (2) La data expirării termenelor prevăzute la alin. (1) proiectele de legi sau propunerile legislative se consideră adoptate de Camera Deputaților și se trimit Senatului sub semnătura președintelui Camerei Deputaților”.

Din interpretarea sistematică a dispozițiilor art. 92 alin.(1) – (5) și ale art. 113 din Regulamentul Camerei Deputaților rezultă că, pentru propunerile legislative înregistrate la Camerei Deputaților ca primă Cameră sesizată:

- termenele prevăzute la art. 75 alin. (2) din Constituție curg de la data înregistrării la Biroul permanent însoțite de avizele solicitate; astfel, ca urmare a aplicării dispozițiilor art. 92 alin. (5) coroborat cu art. 113 alin. (1¹) din Regulamentul Camerei Deputaților, o inițiativă pentru care a început să curgă termenul prevăzut la art. 75 alin. (2) din Constituție va avea întotdeauna un număr de înregistrare identificat cu inițiala Pl-x., urmată de un număr (numărul de înregistrare la Biroul permanent) și un an; spre deosebire de aceste propuneri legislative, inițiativele care nu se încadrează pe ipoteza normativă și procedurală de la art. 113 alin. (1¹) din Regulamentul Camerei Deputaților, ci pe cea de la art. 92 alin. (3) și alin.(4) din Regulament - și pentru care termenul prevăzut la art. 75 alin. (2) din Constituție nu a început să curgă - sunt identificate cu inițialele BPI., urmate de un număr și o dată, care sunt întotdeauna diferite de cele ale celor identificate prin Pl-x.;

- Biroul permanent este cel abilitat să stabilească termenele atât pentru organismele avizatoare, cât și pentru comisiile permanente sesizate în fond; la împlinirea acestor termene, Biroul permanent nu este obligat să aștepte primirea acestor avize sau puncte de vedere, fiind de principiu statuat prin jurisprudența Curții Constituționale că Parlamentul nu poate fi ținut în realizarea activității de legiferare de faptul că una sau alta dintre autoritățile sau instituțiile publice cu competențe de avizare nu trimit sau transmit cu întârziere un punct de vedere solicitat de una sau alta dintre Camere; din această perspectivă, transmiterea de către Guvern cu întârziere a punctului său de vedere nu poate ține în loc o Cameră în dezbaterile unei inițiative legislative, întrucât în conformitate cu dispozițiile art. 111 alin. (1) din Constituție, obligația constituțională este în sensul solicitării informării Guvernului și nu a obligativității existenței punctului de vedere al Guvernului.

Din informațiile publice înscrise pe fișa ce corespunde parcursului legislativ la Camera Deputaților a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi rezultă că:

- în cadrul ședinței sale din 13 noiembrie 2017, Biroul permanent al Camerei Deputaților, constatând că inițiativa legislativă are deja avizul Consiliului Legislativ o înregistrează sub nr. Pl-x 442/2017 și, totodată solicită punct de vedere de la Guvern, cu termen 7.12.2017;

- în cadrul ședinței sale din 11 decembrie 2017, legea criticată a fost prezentată în Biroul permanent al Camerei Deputaților, care - în absența punctului de vedere al Guvernului, dar în conformitate cu dispozițiilor art. 92 alin. (5) din

Regulament - a sesizat comisiile permanente în vederea elaborării avizelor și, respectiv, a raportului.

Așadar, în conformitate cu dispozițiile art. 92 alin.(1)-(5) și ale art. 113 alin. (1¹) din Regulament, semnifică data de la care începe să curgă termenul de 60 de zile prevăzut de art. 75 alin. (2) din Constituție pentru legea dedusă controlului de constituționalitate. Această concluzie este întărită și de faptul că, din aceleași informații publice cuprinse în fișa inițiativei legislative deduse controlului de constituționalitate, ulterior ședinței din 11.12.2017, nu a mai existat o altă ședință a Biroului permanent al Senatului în cadrul căreia această propunere legislativă să fie prezentată în sensul art. 113 alin. (1¹) din Regulament.

Prin urmare, în ceea ce privește Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi termenul prevăzut de art. 75 alin. (2) din Constituție a început să curgă la data de 11.12.2017, termenul inițial de adoptare tacită fiind de 45 de zile, care a început să curgă de la această dată. În opinia noastră, calculând acest termen în acord cu jurisprudența constituțională, respectiv pe zile calendaristice, dar și cu excluderea perioadei vacanței parlamentare, acest termen s-a împlinit la data de 24 februarie 2018.

Ca atare, la data de 26.03.2018 nu mai putea fi modificat termenul de adoptare tacită prin prelungirea lui la 60 de zile, întrucât acesta expirase. De altfel, la această dată, se împlinise chiar și termenul maxim constituțional de 60 de zile în care Camera Deputaților ar fi putut să se pronunțe asupra legii criticate în calitate de primă Cameră sesizată (11 martie 2018). Astfel, indiferent de termenul constituțional considerat a fi aplicabil, sancțiunea prevăzută la art. 75 alin. (2) teza a II-a din Constituție intervenise, fie la data de 24 februarie 2018, fie la cea de 11 martie 2018, iar legea criticată trebuia transmisă Camerei decizionale în forma inițiatorului, ca adoptată tacit. Or, prin continuarea procedurii parlamentare după împlinirea termenului de adoptare tacită și prin adoptarea legii de către Camera Deputaților în calitate de primă Cameră competentă în data de 25 aprilie 2018, într-o altă formă decât cea a inițiatorului și amendată substanțial, legea criticată a fost adoptată cu încălcarea dispozițiilor art. 75 alin. (2) coroborate cu cele ale art. 61 alin. (2) din Constituție. În conformitate cu prevederile constituționale menționate, obligația Camerei Deputaților după împlinirea termenului constituțional era să considere legea adoptată tacit și să o transmită Senatului pentru continuarea procedurii legislative. După împlinirea acestui termen, nici Camera Deputaților în ansamblul său și nicio altă structură de lucru sau de conducere nu ar mai fi putut formula amendamente și nu ar mai fi putut înscrie legea pe ordinea de zi. Procedând în acest mod, dezbaterea și adoptarea de către Camera Deputaților a legii criticate în ședința din 25 aprilie 2018 s-a realizat și cu

încălcarea prevederilor art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală în ceea ce privește modul de calcul al termenele referitoare la desfășurarea raporturilor constituționale între autoritățile publice.

B. Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a fost adoptată de Camera Deputaților cu încălcarea prevederilor art. 75 alin. (2) coroborate cu cele ale art. 61 alin. (2) din Constituție, respectiv a principiului bicameralismului

În opinia noastră, principiul bicameralismului a fost încălcat și prin raportare la o altă perspectivă. Astfel, principiul bicameralismului a fost încălcat prin adoptarea legii de către Camera decizională într-o formă substanțial diferită față de forma Camerei de reflecție, cu ignorarea criteriilor esențiale consacrate prin jurisprudența constituțională.

În jurisprudența Curții Constituționale s-a statuat că principiul bicameralismului izvorăște din art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție. În acest sens, Curtea Constituțională a stabilit două criterii esențiale (cumulative) pentru a se determina cazurile în care, prin procedura legislativă, se încalcă principiul bicameralismului: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Chiar dacă aplicarea acestui principiu nu poate deturna rolul de Cameră de reflecție a primei Camere sesizate (Decizia nr. 1/2012), legiuitorul trebuie să țină cont de limitele impuse de principiul bicameralismului. În Decizia nr. 624/2016, Curtea a arătat că în Camera decizională se pot aduce modificări și completări propunerii legislative, dar Camera decizională „nu poate însă modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator”.

Mai mult, prin Decizia nr. 62/2018, Curtea Constituțională a statuat că, în analiza respectării acestui principiu, „trebuie avut în vedere (a) scopul inițial al legii, în sensul de voință politică a autorilor propunerii legislative sau de filosofie, de concepție originară a actului normativ; (b) dacă există deosebiri majore, substanțiale, de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului; (c) dacă există o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului”.

În cazul de față, prin raportare la primul criteriu, cel al existenței unor deosebiri majore de conținut juridic, observăm că, potrivit expunerii de motive și formei inițiatorului, propunerea legislativă urmărește corelarea unor prevederi din

Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi cu standardele internaționale de audit, respectiv clarificarea unor dispoziții pentru a înlătura incertitudinea juridică.

În cadrul procedurii legislative derulate la nivelul Camerei Deputaților, au fost admise 64 de amendamente, modificându-se o serie de dispoziții esențiale din Legea nr. 94/1992: eliminarea listei de reglementări proprii ale Curții de Conturi (art. 1 alin. 8), modificarea definiției unor obiective verificate în cadrul controlului de conformitate (art. 2), modificarea dispozițiilor referitoare la conducerea direcțiilor din cadrul departamentelor Curții de Conturi, la modul de numire a conducerii și la durata acestor numiri (art. 10 alin. 3), modalitatea de încadrare a auditorilor publici externi (art. 10 alin. 5), eliminarea atribuției Autorității de Audit de a verifica legalitatea și regularitatea părții de cofinanțare națională în cadrul cheltuielilor totale declarate Uniunii Europene (art. 14 alin. 2 lit. d), eliminarea unor atribuții ale Președintelui Autorității de Audit (art. 15 alin. 3), introducerea de noi prerogative pentru Președintele Curții de Conturi, cum este cea de a propune structura organizatorică a Secretariatului general și atribuțiile compartimentelor din cadrul acestuia, eliminarea dispozițiilor referitoare la aplicarea de sancțiuni, în baza legii, în cazul constatării încălcării unor dispoziții legale cu ocazia întocmirii situațiilor financiare care formează obiectul auditului financiar (art. 26 alin. 3), abrogarea atribuției de certificare a acurateței și a veridicității datelor în conturile de execuție verificate (art. 31 alin. 1), introducerea de noi dispoziții privind exercitarea funcției de control de către Curtea de Conturi (art. 32), reglementarea unor aspecte suplimentare privind constatarea unor abateri de la regularitate, care au determinat producerea de prejudicii, inclusiv eliminarea mențiunii obligației autorității auditate de a recupera prejudiciul constat (art. 33), abrogarea art. 34 care prevedea faptul că certificarea contului verificat nu constituie temei pentru exonerarea de răspundere juridică, modificarea momentului suspendării membrilor Curții de Conturi, de la trimiterea în judecată, la o condamnare în primă instanță (art. 54), etc.

Prin comparație, Senatul – în calitate de Cameră decizională – a adoptat un număr de 77 de amendamente, de natură să transforme în mod radical, prin aportul lor cantitativ și calitativ, filosofia ce a stat la baza inițierii demersului legislativ și a exclus, astfel, prima Cameră – cea de reflecție – de la procesul de legiferare.

Modificările adoptate pentru prima dată în Senat – Camera decizională – fără a fi discutate și în Camera de reflecție sunt următoarele: cele ce vizează introducerea la articolul 1, după alineatul (2) a unui nou alineat (2¹) – pct. 2 Senat; modificarea realizată cu privire la art. 2 din lege (pct. 3 din forma Camerei Deputaților și pct. 4 din forma adoptată de Senat) este mult mai amplă în forma adoptată de Camera decizională, fiind incluse, pentru prima dată, în cuprinsul art. 2

lit. aa) – gg) definiții ale următorilor termeni: aa) „concluzie generală”; bb) „riscul de audit”; cc) „probe de audit”; dd) „semnificație”; ee) „criterii de audit”; ff) „asigurarea rezonabilă”; gg) „asigurarea limitată”. Modificările art. 5 au ca obiect 3 alineate în forma adoptată de Camera Deputaților, în timp ce Senatul modifică și alineatul 2 al acestui articol, potrivit căruia „Entitățile auditate de Curtea de Conturi, precum și beneficiarii fondurilor nerambursabile acordate României de Uniunea Europeană, sunt obligați să-i transmită înscrisurile și informațiile solicitate, la termenele și în structura stabilite de Curtea de Conturi sau Autoritatea de Audit, după caz, și să-i asigure accesul în sediile acestora, la termenele și în structura stabilite de Curtea de Conturi”. Totodată, Senatul introduce, pentru prima dată, la art. 5, după alin. (6), un nou alineat, (6¹), cu următorul cuprins: „Unitățile de parchet din cadrul Ministerului Public comunică Curții de Conturi stadiul de soluționare al cauzelor penale care vizează entitățile audiate și comunică de îndată actele procedurale prin care a fost finalizată urmărirea penală în cauză”. De asemenea, Senatul modifică, pentru prima dată, în calitate de Cameră decizională, art. 6, după cum urmează: „Curtea de Conturi își întocmește și aprobă proiectul de buget propriu, care este preluat de către Guvern în proiectul bugetului de stat supus aprobării Parlamentului”. Camera Deputaților modifică doar alineatul (2) al art. 8 (care stabilește că „în structura Curții de Conturi se cuprind departamente, camerele de conturi județene și a municipiului București, un secretariat general și aparatul de lucru al Președintelui”), în timp ce Senatul – ca și Cameră decizională – introduce reglementări privind structuri noi, inserând după alineatul (1) al art. 8, două noi alineate, alin. (1¹) și (1²), cu următorul cuprins: „(1¹) În activitatea sa, plenul Curții de Conturi este sprijinit de decanate. Fiecare decanat este constituit din câte trei consilieri de conturi, numiți de plenul Curții la propunerea președintelui, și sunt conduse de câte un decan, Decanul este ales cu majoritatea voturilor membrilor decanatului pentru un mandat de 2 ani, care poate fi reînnoit. (1²) În cadrul decanatelor, se analizează rapoartele de audit aferente domeniilor stabilite de plenul Curții de Conturi pentru fiecare decanat”. Articolul 9 este modificat și completat doar de către Senat, respectiv alin. (1), alin. (1¹) și alin. (3); pentru prima dată, Senatul modifică art. 10 alin. (1), alin. (2), alin. (3) și inserează noi modificări prin alin. (2¹); introduce un nou alineat. (7) al articolul 10; modifică art. 11 alin. (1) și (2) și abrogă alin. (3) al aceluiași articol; modificarea art. 14 alin. (2) este total diferită de cea realizată de Camera Deputaților; atribuțiile președintelui Autorității de Audit, prevăzute de art. 15 alin. (3) sunt total diferite de cele adoptate de Camera de reflecție; art. 20 se modifică de Senat într-o altă formă decât cea adoptată de Camera Deputaților; art. 21 este modificat și completat de către Senat într-o formă total diferită de cea a Camerei Deputaților; art. 26 este completat de către Camera Deputaților cu 2 noi alineate, în timp ce

Senatul îl completează cu 3 noi alineate; art. 29, art. 32, art. 33 și art. 35 sunt modificate în cu totul alt mod de către Senat în raport cu modificările realizate de către Camera de reflecție; art. 38 alin. (2) este modificat pentru prima dată de către Camera decizională; art. 40 este abrogat doar de către Camera decizională; art. 49 alin. (4) se modifică pentru prima dată de către Senat; art. 49 alin. (4¹) este inserat pentru prima dată de către Camera decizională; modificarea art. 50 se realizează doar de către Senat; art. 58 și art. 60 se modifică într-o formă cu totul diferită de cea adoptată de către Camera Deputaților.

Din analiza și compararea celor două texte (cel adoptat de Camera Deputaților și cel adoptat de Senat) rezultă că legea, în forma adoptată de Senat, se îndepărtează în mod substanțial atât de textul adoptat în Camera Deputaților, cât și de obiectivele urmărite de inițiativa legislativă.

Așa cum a reținut și Curtea Constituțională în Decizia nr. 62/2017, „pornind de la premisa că legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, Curtea reține că autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de către o singură Cameră”.

Pe baza acestor considerente, modificările aduse în prima Cameră sesizată, dar și la nivelul Camerei decizionale, reprezintă deosebiri majore de conținut, contrare principiului bicameralismului reglementat de art. 61 alin. (2) din Legea fundamentală, astfel cum acesta a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale.

Prin raportare la cel de al doilea criteriu, cel al existenței unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere, observăm că forma adoptată de Camera Deputaților cuprinde un număr de 3 articole, primul având un număr de 59 de puncte de modificare a Legii nr. 94/1992, în timp ce forma adoptată de Senat cuprinde un număr de 4 articole, primul conținând un număr de 91 de puncte de modificare sau completare a Legii nr. 94/1992. Din această perspectivă, inclusiv prin raportare la cel de al doilea criteriu cel al unei configurații semnificativ diferite apreciem că modul de adoptare a Legii de modificare și completare a Legii nr. 94/1992 încalcă dispozițiile art. 61 alin. (2) din Constituție.

II. Motive de neconstituționalitate intrinsecă

1. Art. I pct. 2 și pct. 35 încalcă art. 1 alin. (5), art. 120, precum și art. 140 alin. (1) din Constituție

Art. I pct. 2 din legea criticată completează funcția de control a Curții de Conturi cu „activități de îndrumare și consiliere metodologică menite să asigure

respectarea legii și a procedurilor privind formarea, administrarea și utilizarea fondurilor publice”.

În același sens, potrivit art. I pct. 35 din legea supusă controlului de constituționalitate, la art. 21, după alin. (1) introduce un nou alineat, alin. (1¹), cu următorul cuprins: „Curtea de Conturi desfășoară activități de îndrumare și consiliere metodologică asupra modului de formare, administrare și utilizare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public în conformitate cu principiile legalității, clarității, coerenței, stabilității și predictibilității.”

Dispozițiile introduse reinstituie un control preventiv al Curții de Conturi, abrogat prin Legea nr. 99/1999 privind unele măsuri pentru accelerarea reformei economice. Ulterior abrogării, această formă de control financiar preventiv a trecut la executiv, respectiv la Ministerul Finanțelor Publice, prin efectul dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr. 119/1999 privind controlul intern/managerial și controlul financiar preventiv. În forma Legii nr. 94/1992, înainte de abrogarea dispozițiilor privind controlul preventiv al Curții de Conturi, dispozițiile referitoare la această formă de control erau cuprinse într-o secțiune distinctă la art. 22 – 26.

În Decizia nr. 544/2006, Curtea Constituțională a reținut că „Prin rolul său, Curtea de Conturi face parte din instituțiile fundamentale ale statului, activitatea sa fiind indispensabilă asigurării suportului financiar al funcționării tuturor organelor statului. Natura Curții de Conturi de instituție fundamentală a statului este deopotrivă subliniată de statutul constituțional al acesteia, ca și de faptul că organizarea și funcționarea sa, adică regimul său juridic, se reglementează, potrivit art. 73 alin. (3) lit. 1) din Constituție, prin lege organică”.

Din analiza prevederilor propuse la art. I pct. 2 și pct. 35 prin legea criticată rezultă că intenția legiuitorului a fost aceea de a completa funcția de control prin introducerea unui nou tip de activități – activități de îndrumare și consiliere metodologică. Totodată, analizând definițiile date pentru termenii „audit public extern”, „audit financiar”, „audit al performanței”, „audit de conformitate”, „opinie”, „concluzie generală” specifice unor activități de verificare *ex-post* a unor documente sau operațiuni, activitățile nou introduse nu pot fi realizate în cadrul procedurilor prealabile de audit public intern, ci doar separat. Acest argument este susținut și de modificările introduse de art. I pct. 34 din legea criticată, potrivit căruia „Curtea de Conturi exercită funcția de control asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public, prin forme ale auditului public extern, fără a se pronunța asupra oportunității operațiunilor.”

În raport cu modificările realizate prin art. I pct. 35 din legea supusă controlului de constituționalitate, care vizează noul alin. (1¹) al art. 21, obligația de verificare *ex-ante* stabilită în sarcina Curții de Conturi este una reglementată în

mod incomplet, fără stabilirea unor limite de exercitare. Mai mult, în privința noii atribuții a Curții de Conturi nu se menționează nici dacă aceasta se exercită din oficiu sau la cerere. O astfel de reglementare incompletă conduce și la dificultatea de a delimita atribuțiile de cele ale Ministerului Finanțelor Publice care, potrivit art. 8 alin. (1) din O.G. nr. 119/1999 „este autoritatea de coordonare și reglementare a controlului financiar preventiv pentru toate entitățile publice”.

De asemenea, posibilitatea realizării unei astfel de activități de îndrumare și consiliere metodologică asupra modului de formare, administrare și utilizare a resurselor financiare ale unităților administrativ teritoriale vine în contradicție cu prevederile art. 128 alin. (3) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, potrivit căreia „aprecierea necesității și oportunității adoptării și emiterii actelor administrative aparțin exclusiv autorităților deliberative, respectiv executive și nu pot face obiectul controlului altor autorități”, aspect de natură a conduce la încălcarea art. 1 alin. (5) și art. 120 din Constituție privind autonomia autorităților publice locale.

În plus, reglementarea incompletă a acestei suplimentări a funcției de control a Curții de Conturi poate conduce chiar la o lipsă de compatibilitate a acestei noi atribuții cu obligația de verificare *ex-post* a documentelor/operațiunilor pentru care a fost oferită consilierea.

În aceste condiții, dispozițiile art. I pct. 2 și art. I pct. 35 încalcă dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, în dimensiunea sa referitoare la calitatea legii, astfel cum aceasta a fost dezvoltată în jurisprudența Curții Constituționale, prin raportare la art. 120 privind administrația publică locală și art. 140 alin. (1) din Legea fundamentală care prevede rolul Curții de Conturi.

2. Art. I pct. 4, prin raportare la art. 2 lit. c), lit. q) și lit. dd) din Legea nr. 94/1992 încalcă art. 1 alin. (5) și art. 140 alin. (1) din Constituție

Potrivit dispozițiilor modificate de legea criticată, în cuprinsul art. 2, termenii „audit financiar” și „opinie” au următoarele definiții: „c) audit financiar – activitatea de audit desfășurată de Curtea de Conturi prin care se verifică dacă datele incluse în situațiile financiare ale entității auditate sunt, sub toate aspectele semnificative, complete și reale dacă situațiile financiare au fost întocmite cu respectarea dispozițiilor legale aplicabile”, „q) opinie – concluzia auditorului care se exprimă în scris asupra situațiilor financiare, în legătură cu realitatea, fidelitatea și conformitatea acestora, sub toate aspectele semnificative, cu reglementările aplicabile domeniului.”.

Sintagma „sub toate aspectele semnificative”, cuprinsă la art. 2 lit. c) și q), precum și sintagma „deficiență semnificativă” din art. 2 lit. dd) atenuază funcția

de control a Curții de Conturi și instituie o apreciere subiectivă a organului de control, care este de natură să creeze dificultăți de aplicare a legii, lipsind textul legat de claritate, precizie și previzibilitate. Potrivit art. 140 alin. (1) din Constituție, Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public. Drept urmare, funcția de control instituită de legiuitorul constituant nu se limitează la aspectele semnificative, motiv pentru care sintagma amintită încalcă atât exigențele de calitate a legii, cât și sfera funcției de control a Curții de Conturi, astfel cum aceasta este definită în cuprinsul art. 140 alin. (1) din Legea fundamentală.

3. Art. I pct. 9 încalcă art. 1 alin. (4) și alin. (5), precum și art. 131 din Constituție

Potrivit acestui punct, la art. 5 este introdus un nou alineat (6¹) cu următorul cuprins: „Unitățile de parchet din cadrul Ministerului Public comunică Curții de Conturi stadiul de soluționare al cauzelor penale care vizează entitățile auditate și comunică de îndată actele procedurale prin care a fost finalizată urmărirea penală în cauză”.

Dispozițiile imperative introduse de textul criticat instituie o obligație în sarcina Ministerului Public de a transmite o serie de informații Curții de Conturi aflată în exercitarea atribuțiilor sale. Această nouă dispoziție reprezintă o încălcare a principiului potrivit căruia urmărirea penală este nepublică, conform art. 285 alin. (2) din Codul de procedură penală, aspect ce contravine art. 1 alin. (5) din Constituție.

O atare obligație instituită în sarcina Ministerului Public de a transmite informații despre stadiul de soluționare a unei cauze penale unei autorități administrative autonome aflate sub control parlamentar aduce atingere atât principiului separației puterilor în stat prevăzut de art. 1 alin. (4) din Constituție, cât și rolului Ministerului Public prevăzut de art. 131 din Constituție, așa cum acesta a fost dezvoltat pe cale jurisprudențială.

Potrivit art. 285 alin. (1) din Codul de procedură penală „Urmărirea penală are ca obiect strângerea probelor necesare cu privire la existența infracțiunilor, la identificarea persoanelor care au săvârșit o infracțiune și la stabilirea răspunderii penale a acestora, pentru a se constata dacă este sau nu cazul să se dispună trimiterea în judecată”. Din această perspectivă, sintagma „stadiul de soluționare al cauzelor penale care vizează entitățile auditate” este una neclară și lipsită de precizie și previzibilitate, de natură să genereze dificultăți în practică în stabilirea întinderii obligației Ministerului Public de a furniza respectivele informații. De asemenea, textul criticat nu precizează nici momentul la care trebuie îndeplinită această obligație sau frecvența unor astfel de comunicări, argument ce susține

încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție în componenta sa referitoare la calitatea legii.

4. Art. I pct. 11 încalcă art. 1 alin. (5) și art. 140 alin. (1) și (4) din Constituție

Potrivit acestui punct din legea supusă controlului de constituționalitate, la articolul 8, după alineatul (1) se introduc două noi alineate, alin. (1¹) și (1²), cu următorul cuprins: „În activitatea sa, plenul Curții de Conturi este sprijinit de decanate. Fiecare decanat este constituit din câte trei consilieri de conturi, numiți de plenul Curții la propunerea președintelui, și sunt conduse de câte un decan. Decanul este ales cu majoritatea voturilor membrilor decanatului pentru un mandat de 2 ani, care poate fi reînnoit. (1²) În cadrul decanatelor se analizează rapoartele de audit conform domeniilor repartizate de plen. Consilierii de conturi exercită rolul de raportori pentru rapoartele de audit aferente domeniilor stabilite de plenul Curții de Conturi pentru fiecare decanat.”

În primul rând, prevederile art. 8 alin. (1¹) sunt lipsite de claritate și previzibilitate, deoarece mandatele consilierilor de conturi sunt de 9 ani, iar stabilirea unui mandat de 2 ani pentru decanii aleși cu majoritatea voturilor membrilor decanatului face ca aceste mandate legale, reînnoite, să fie întrerupte de încetarea activității unui consilier de conturi. Aceste reglementări încalcă și jurisprudența Curții Constituționale (Decizia nr. 442/2014), prin care s-a statuat că Legea fundamentală nu consacră noțiunea de mandat „parțial” în contextul interpretării prevederilor art. 140 din Constituție. Astfel, dispoziția de mai sus încalcă și principiul securității juridice, cuprins în art. 1 alin. (5) din Constituție, în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii.

În al doilea rând, din formularea textului criticat, nu este clar statutul decanilor celor șase decanate, dacă aceștia au sau nu calitatea de consilieri de conturi și dacă aceștia sunt aleși de fiecare dintre cei trei membri ai decanatului chiar din rândul lor. Or, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale (Decizia nr. 662/2014), „orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat”.

În ipoteza în care decanii sunt consilieri de conturi, prin înființarea unei ierarhii în interiorul decanatelor, între consilierii de conturi și decan s-ar stabili raporturi de subordonare care încalcă prevederile constituționale ce consacră egalitatea și independența consilierilor de conturi, prin art. 140 alin. (4). Potrivit acestui text, „membrii curții de conturi sunt independenți în exercitarea mandatului lor”.

În situația în care decanii sunt aleși chiar din rândul membrilor decanatului, dispozițiile art. 8 alin. (1)¹) teza a doua, care se referă la faptul că „decanul este ales cu majoritatea voturilor membrilor decanatului pentru un mandat de 2 ani, care poate fi reînnoit” devin inaplicabile, întrucât persoana care candidează pentru o funcție de decan nu poate să își acorde propriul vot, iar majoritatea nu poate fi raportată la un număr de doi consilieri de conturi. O atare situație de blocaj este chiar contrară rolului Curții de Conturi prevăzut de art. 140 alin. (1) din Constituție, afectând în mod direct activitatea acesteia.

În plus, lipsa menționării alocării personalului de specialitate care să sprijine membrii decanatelor, prin similitudine cu alocarea magistraților asistenți care funcționează în sprijinul judecătorilor Curții Constituționale ori ai Înaltei Curți de Casație și Justiție, conform Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale ori a Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, este de natură să blocheze activitatea consilierilor de conturi. În concluzie, dispozițiile art. 8 alin. (1)¹) încalcă art. 1 alin. (5) și art. 140 alin. (1) și (4) din Constituție.

5. Art. I pct. 12, 13 și 15 încalcă prevederile art. 1 alin. (5), art. 73 alin. (3) lit. l), art. 117 alin. (3) și art. 147 alin. (4) din Constituție

Punctul 12 al legii criticate, care vizează modificarea alin. (2) al art. 8, nu include decanatele în structura organizatorică a Curții de Conturi, textul de lege având următorul cuprins: „În structura Curții de Conturi se organizează direcții de specialitate, camere de conturi județene, un secretariat general și aparatul de lucru al Președintelui”. De asemenea, prin punctul 13 al legii criticate, la articolul 8, după alineatul (2) se introduce un nou alineat, alin. (3), cu următorul cuprins: „Modul de organizare și atribuțiile decanatelor, precum și ale celorlalte structuri ale Curții de Conturi se stabilesc prin regulamente interne, aprobate prin hotărâre a plenului, conform prevederilor prezentei legi”.

Potrivit art. 73 alin. (3) lit. l) din Constituție, organizarea și funcționarea Curții de Conturi se reglementează prin lege organică. În egală măsură, dat fiind statutul Curții de Conturi de autoritate administrativă autonomă, în situația acesteia sunt aplicabile și dispozițiile art. 117 alin. (3) din Legea fundamentală, potrivit căreia „Autorități administrative autonome se pot înființa prin lege organică”.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că „dacă numai înființarea se dispune prin lege organică, înseamnă că organizarea și funcționarea autorității respective se reglementează prin lege ordinară. În această ultimă ipoteză, dacă din rațiuni de tehnică legislativă se adoptă o lege organică ce reglementează înființarea/organizarea/funcționarea unei autorități nu înseamnă că, în mod implicit, organizarea și funcționarea acesteia devine domeniu al legii organice.

Din contră, legea este adoptată ca lege organică, cu majoritatea de vot stabilită prin Constituție, fără ca cele trei aspecte reglementate să își piardă individualitatea; de aceea, dispozițiile legii care privesc organizarea și funcționarea autorității respective vor putea fi modificate/completate prin lege ordinară. În ceea ce privește conceptul de înființare, Curtea reține că acesta cuprinde elementele de bază care definesc natura juridică a autorității publice în cauză, drept care acestea trebuie să facă obiectul legii organice” (Decizia nr. 52/2018). În aceeași decizie, Curtea a arătat că art. 117 alin. (3) din Constituție atunci când dispune că înființarea unei autorități administrative autonome se realizează prin lege organică nu se limitează numai la dispoziția de înființare, ci are în vedere și aspectele esențiale care sunt în legătură intrinsecă cu dispoziția normativă de înființare (atribuțiile și actele acestora). (...) Așadar, atunci când legiuitorul constituant s-a referit la înființarea unei autorități administrative prin lege organică a avut în vedere atât dispoziția de înființare propriu-zisă, cât și cele ce sunt asociate în mod intrinsec acesteia, respectiv cele prin care se stabilesc atribuțiile, categoriile de acte administrative emise și efectele acestora.”

Din analiza acestor considerente și a dispozițiilor art. 73 alin. (3) lit. 1) din Constituție, rezultă faptul că modul de organizare și atribuțiile decanatelor nu pot fi stabilite prin regulamente interne, cu atât mai mult cu cât aceste noi structuri devin forma în care Consilierii Curții de Conturi sunt organizați și își desfășoară activitatea, fiind un aspect legat în mod intrinsec de atribuțiile și de funcționarea Curții de Conturi, ceea ce intră în domeniul de reglementare al legii organice și care nu poate fi reglementat prin intermediul unor acte infralegale.

Mai mult, faptul că decanatele nu se regăsesc menționate în structura organizatorică a Curții de Conturi generează o neclaritate chiar cu privire la natura lor juridică și rolul lor organizațional în cadrul Curții de Conturi, aspect contrar art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală. Pentru considerentele expuse, dispozițiile art. I pct. 12 și 13 din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5) și art. 73 alin. (3) lit. 1), art. 117 alin. (3) și art. 147 alin. (4) din Constituție.

Totodată, instituirea, prin art. I pct. 15 din legea criticată, a posibilității delegării unei părți dintre atribuțiile executive ale președintelui, prin ordin, vicepreședinților, fără o circumstanțiere obiectivă a motivelor și condițiilor în care poate opera această delegare, conduce la încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție, norma fiind lipsită de predictibilitate și claritate.

6. Art. I pct. 31 și pct. 47, prin raportare la art. 15 alin. (6) și art. 29 alin. (4) din Legea nr. 94/1992, contravin art. 1 alin. (5) și art. 140 alin. (1) din Constituție

Potrivit art. I pct. 31 și pct. 47 din legea supusă controlului de constituționalitate, sunt introduse două noi alineate la art. 15, respectiv la art. 29 din Legea nr. 94/1992, cu următorul cuprins: „art. 15 alin. (6) Reprezentanții entităților auditate, care au acționat pe baza punctelor de vedere, documentelor emise sau aprobate de organele cu atribuții de reglementare și avizare, nu răspund pentru consecințele măsurilor administrative luate în urma recomandărilor cuprinse în rapoartele întocmite de Autoritatea de Audit”, respectiv „art. 29 – (4) Reprezentanții entităților publice auditate care au acționat pe baza punctelor de vedere, documentelor emise sau aprobate de organele cu atribuții de reglementare și avizare care s-au dovedit a fi incorecte sau nelegale nu sunt răspunzători pentru consecințele erorilor/abaterilor de la legalitate constatate de Curtea de Conturi”.

Sintagmele „nu răspund”/„nu sunt răspunzători” sunt neclare, norma neprecizând care este tipul de răspundere înlăturată, ajungându-se la interpretarea conform căreia un punct de vedere emis de o entitate cu atribuții de reglementare sau avizare ar putea înlătura chiar o răspundere penală a unui reprezentat al entității auditate, în condițiile în care este posibil ca entitatea care a emis punctul de vedere să fie chiar entitatea auditată. Mai mult, eliminarea răspunderii în aceste cazuri contravine principiului legalității și dispozițiilor art. 1 alin. (5) conform căruia „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”.

În egală măsură, exonerarea de răspundere a reprezentanților entităților publice auditate pentru consecințele erorilor/abaterilor de la legalitate constatate de Curtea de Conturi contravine chiar rolului constituțional al acestei autorități, consacrat de art. 140 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia „Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public. În condițiile legii organice, litigiile rezultate din activitatea Curții de Conturi se soluționează de instanțele judecătorești specializate”.

7. Art. I pct. 42 și 43 încalcă art. 1 alin. (5) și art. 140 alin. (1) din Constituție

Potrivit art. I pct. 42, art. 27 din Legea nr. 94/1992 se modifică astfel: „Curtea de Conturi are competență să stabilească limitele valorice minime de la care conturile prevăzute la art. 26 sunt supuse auditului său în fiecare exercițiu bugetar”. Spre deosebire de forma aflată în vigoare, textul legii criticate elimină

sintagma „astfel încât în termenul legal de prescripție să se asigure verificarea tuturor conturilor”. Verificarea tuturor conturilor în termenul legal de prescripție reprezintă o garanție pentru realizarea misiunii constituționale a Curții de Conturi de a controla modul de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public.

Potrivit noilor dispoziții supuse controlului de constituționalitate, Curtea de Conturi nu mai are obligația de a realiza verificarea tuturor conturilor înainte de împlinirea termenelor de prescripție, aspect ce afectează în mod direct rolul său constituțional. Mai mult, această prevedere creează posibilitatea unor verificări selective ale instituțiilor ce fac obiectul auditului Curții de Conturi, iar prin vidul legislativ creat și în absența unor criterii de selecție a autorităților auditate, norma încalcă și exigențele de calitate a legii prevăzute de art. 1 alin. (5) din Constituție.

Potrivit art. I pct. 43, art. 28 alin. (5) din Legea nr. 94/1992 se modifică după cum urmează: „(5) Auditul performanței se finalizează, dacă este cazul, cu formularea de către auditorii externi a unor recomandări. Recomandările cuprind soluții care să asigure, pe viitor, după caz, diminuarea costurilor, sporirea eficienței utilizării resurselor și îndeplinirea obiectivelor propuse”. Forma aflată în vigoare dă expresie funcției de control a Curții de Conturi arătând că „Prin constatările și recomandările făcute, auditul performanței trebuie să conducă la diminuarea costului resurselor sau la sporirea rezultatelor”, reglementându-se o garanție a creșterii performanței, diminuării costului resurselor și sporirea rezultatelor.

Prin eliminarea acestei garanții este în mod indirect afectat rolul Curții de Conturi, așa cum acesta este prevăzut în art. 140 alin. (1) din Constituție, motiv pentru care textul criticat contravine normei constituționale menționate.

8. Art. I pct. 45 încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție

Potrivit acestui punct, prin care se introduce un nou alineat (1¹) după alin. (1) al art. 29 din Legea nr. 94/1992, „În timp ce, în cazul auditului situațiilor financiare, auditorii publici externi au în vedere numai acele legi și reglementări cu un efect direct și semnificativ asupra realității și exactității datelor din situațiile financiare, în cazul auditului de conformitate, aceștia au în vedere orice reglementări aplicabile obiectivelor specifice verificate, fără a se limita la cele care au impact asupra realității și exactității datelor din situațiile financiare”.

Această dispoziție nou introdusă vine în contradicție chiar cu prevederile art. 29 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 94/1992, potrivit căreia „Prin verificările sale la persoanele prevăzute la art. 23 și 24, Curtea de Conturi urmărește, în principal: a) exactitatea și realitatea situațiilor financiare, așa cum sunt stabilite în

reglementările contabile în vigoare”, afectându-se claritatea legii, contrar exigențelor art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală.

Mai mult sintagma „numai acele legi și reglementări cu un efect direct și semnificativ asupra realității și exactității datelor din situațiile financiare” este una lipsită de claritate și precizie, lăsând o mare marjă de apreciere la îndemâna auditorilor în a stabili legile și reglementările care au un efect semnificativ asupra realității și exactității datelor. O atare reglementare lipsește norma de claritate și precizie, fiind de natură să genereze dificultăți în aplicare și o practică neunitară, în avantajul sau în dezavantajul unor entități auditate.

9. Art. I pct. 49 încalcă art. 140 alin. (1) din Constituție

Potrivit acestui punct din legea criticată, este abrogat art. 31 din Legea nr. 94/1992, conform căruia: „(1) Curtea de Conturi certifică acuratețea și veridicitatea datelor din conturile de execuție verificate. (2) Nicio altă autoritate nu se poate pronunța asupra datelor înscrise în conturile de execuție, decât provizoriu”.

Abrogarea art. 31 contravine art. 140 alin. (1) din Constituție, întrucât se afectează rolul constituțional al Curții de Conturi de a exercita controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public. Mai mult, prin vidul legislativ creat, legiuitorul instituie în mod indirect posibilitatea ca o altă instituție publică să se pronunțe asupra datelor înscrise în conturile de execuție, acest aspect reprezentând o ingerință în atribuțiile constituționale ale Curții de Conturi.

10. Art. I pct. 51 încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție

Potrivit acestui punct, prin raportare la art. 32 alin. (2³) nou introdus, „Constatările înscrise în rapoartele de audit trebuie să se bazeze pe probe de audit cu grad de adecvare și grad de suficiență ridicate”. Noțiunile de „grad de adecvare ridicat” și „grad de suficiență ridicat” nu sunt definite în legea criticată nici în cuprinsul acestui articol, nici în lista de definiții reglementată de art. 2 din Legea nr. 94/1992. Într-o atare situație, standardul de probă necesar este incert, aspect care încalcă principiul securității juridice cuprins la art. 1 alin. (5) din Constituție și care contravine exigențelor privind claritatea și previzibilitatea legii.

Fiind aspecte care detaliază la nivel legal funcția de control a Curții de Conturi, este necesar ca reglementarea acestora să fie clară, fără echivoc și fără elemente ce țin de aprecieri subiective.

11. Art. I pct. 54 și pct. 58, precum și pct. 56, pct. 26 și pct. 29 din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5) și art. 21, precum și art. 148 coroborat cu art. 140 și art. 1 alin. (5) din Constituție

Potrivit pct. 54 din legea supusă analizei de constituționalitate, la art. 33, după alineatul (4) se introduc trei noi alineate, alin. (4¹) – (4³), cu următorul cuprins: „(4¹) Prevederile alin. (4) nu sunt aplicabile rapoartelor întocmite de Autoritatea de Audit. (4²) Contestarea raportului de audit de către persoanele nominalizate în acesta, care, urmare a îndeplinirii necorespunzătoare a atribuțiilor de serviciu/contractuale, au cauzat o pagubă în patrimoniul entității publice audiate, determină suspendarea obligației conducerii acestei entități de a implementa măsurile recomandate pentru recuperarea prejudiciului, până la data pronunțării unei hotărâri definitive și irevocabile de către instanța de judecată competentă. (4³) Suspendarea obligației conducerii entității de a implementa măsurile recomandate pentru recuperarea prejudiciului constituie caz de suspendare a prescripției”.

În ceea ce privește prevederile noului alin. (4¹), precizăm că alin. (4) al art. 33 în forma propusă spre modificare (art. I pct. 53) prevede: „Persoanele menționate în raportul de audit pot contesta raportul la instanța de contencios administrativ competentă, în condițiile legii contenciosului administrativ”. Astfel, excluderea de la posibilitatea contestării la instanța de contencios administrativ a rapoartelor întocmite de Autoritatea de Audit contravine dispozițiilor art. 21 din Constituție, ce garantează accesul liber la justiție.

Totodată, aceleași argumente se aplică *mutatis mutandis* și soluției legislative cuprinse în art. I pct. 58, prin care se modifică art. 35 alin. (3) din lege.

În ceea ce privește „suspendarea obligației conducerii acestei entități de a implementa măsurile recomandate pentru recuperarea prejudiciului până la data pronunțării unei hotărâri definitive și irevocabile de către instanța de judecată competentă”, noua soluție adoptată de către legiuitor în art. I pct. 58 va avea ca efect o îngreunare a recuperării prejudiciilor și perpetuarea unor situații generatoare de prejudicii instituției. Textul încalcă exigențele de calitate a legii stabilite de art. 1 alin. (5), folosind termeni care nu mai corespund realității juridice procesual civile, dat fiind că legea recunoaște doar caracterul definitiv al hotărârilor judecătorești, acestea nemaifiind „definitive și irevocabile”.

În plus, prin faptul că la alin. (4¹) al art. I pct. 54 din legea criticată se stipulează în mod expres că prevederile alin. (4) nu sunt aplicabile rapoartelor întocmite de Autoritatea de Audit, *per a contrario* se înțelege că celelalte alineate ale art. 33 - ce instituie regulile generale privind activitatea de valorificare a constatărilor rapoartelor de audit - sunt aplicabile și rapoartelor întocmite de

Autoritatea de Audit, nu doar celor întocmite de Curtea de Conturi. În ceea ce privește alin. (6) al art. 33 nou introdus la art. I pct. 56 din legea criticată, norma nu distinge între tipurile de rapoarte de audit, respectiv cele întocmite de Autoritatea de Audit sau cele întocmite de Curtea de Conturi. Pentru aceste motive, considerăm că incidența dispozițiilor alin. (6) al art. 33 și asupra rapoartelor întocmite de Autoritatea de Audit afectează independența funcțională a Autorității de Audit. Sesizarea organelor de urmărire penală atunci când se constată existența unor fapte pentru care există indicii temeinice că au fost săvârșite cu încălcarea legii penale precum și aprobarea raportului de audit întocmit de Autoritatea de Audit sunt supuse aprobării Plenului Curții de Conturi, iar sesizarea se efectuează de Președintele Curții de Conturi, aspect ce contravine art. 148 coroborat cu art. 140 și art. 1 alin. (5) din Constituție, prin raportare la art. 21, art. 25 și art. 29 din Regulamentul (UE) nr. 514/2014 al Parlamentului European și al Consiliului, la art. 12 din Regulamentul delegat (UE) nr. 1040/2014 al Comisiei și la art. 59 din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012, ce impun ca autoritatea de audit să funcționeze independent de autoritatea responsabilă.

În plus, norma de la alin. (6) al art. 33 din legea criticată este neclară și prin raportare la art. 15 alin. (3) lit. a), modificat prin art. I pct. 29, care prevăd: "Atribuțiile președintelui Autorității de Audit sunt, în principal, următoarele: a) aprobă rapoartele de audit și semnează opiniile de audit/concluziile în legătură cu fondurile nerambursabile acordate României de Uniunea Europeană prevăzute la art. 12; (...)".

Critici privind încălcarea independenței funcționale a Autorității de Audit - cu întreaga referință de norme constituționale încălcate - sunt aplicabile mutatis mutandis și soluției legislative cuprinse la art. I pct. 26 din lege referitoare la teza a II-a a alin. (1) al art. 13 din Legea nr. 94/1992 ce prevăd obligativitatea aprobării Plenului Curții de Conturi la înființarea structurilor regionale ale Autorității de Audit. Astfel, considerăm că dispozițiile art. 13 alin. (1) teza I de la art. I pct. 26 din legea criticată - ce menționează independența operațională a Autorității de Audit față de Curtea de Conturi - rămân strict declarative, golite de conținut în condițiile în care decizia aparține plenului Curții de Conturi atât pentru înființarea structurilor regionale ale Autorității de Audit, cât și cu privire la activitatea de valorificare a constatărilor rapoartelor de audit, în general.

12. Art. I pct. 56 încalcă prevederile art. 1 alin. (3) și art. 131 din Constituție

Potrivit punctului din lege criticat, prin raportare la art. 33 alin. (6) nou introdus, „În situațiile în care, în rapoartele de audit se constată existența unor fapte pentru care există indicii temeinice că au fost săvârșite cu încălcarea legii penale, consilierul de conturi raportor propune plenului, o dată cu aprobarea raportului de audit, aprobarea sesizării organelor de urmărire penală. Sesizarea organelor în drept se efectuează de Președintele Curții de Conturi. În termen de 10 zile de la sesizarea organelor în drept se informează entitatea auditată în scris.”

În forma legii în vigoare, atribuția de a sesiza organele în drept în cazul constatării unor fapte pentru care există indicii temeinice că au fost săvârșite cu încălcarea legii penale aparținea conducătorului departamentului respectiv, adică unui consilier de conturi.

Liniile directoare de control ale finanțelor publice, conceptul și punerea bazelor auditului sunt inerente administrării fondurilor publice, întrucât gestionarea fondurilor publice reprezintă o îndatorire, auditul finanțelor publice nu reprezintă un scop în sine, ci un element indispensabil al unui sistem de reglementare care are drept obiectiv semnalarea promptă a abaterilor de la standardele acceptate sau a încălcării principiilor de legalitate, eficiență, eficacitate și economicitate ale gestionării financiare, astfel încât să se poată dispună măsuri corective adecvate fiecărui caz, să se determine persoanele răspunzătoare să își asume responsabilitatea, să se recupereze pagubele produse ori să se prevină sau, cel puțin, să facă mai dificilă repetarea unor încălcări similare în viitor.

Potrivit modificărilor aduse Legii nr. 94/1992, această prerogativă este transferată Președintelui Curții de Conturi, după ce, în prealabil, plenul Curții de Conturi aprobă sesizarea organelor în drept. În ceea ce privește acest aspect, prin raportare la misiunea Curții de Conturi și la activitatea de audit realizată de această autoritate, noua abordare este de natură să slăbească în mod considerabil controlul asupra utilizării fondurilor publice și îngreunează recuperarea prejudiciilor constatate. Instituirea unui filtru suplimentar al plenului Curții de Conturi poate conduce la situația în care, fără stabilirea unor alte criterii suplimentare, plenul Curții de Conturi ar putea vota împotriva sesizării organelor de urmărire penală, chiar dacă s-au constatat fapte pentru care există indicii temeinice că ar fi fost săvârșite cu încălcarea legii penale.

O astfel de abordare este una contrară conceptului de stat de drept prevăzut de art. 1 alin. (3) din Constituție și chiar direcțiilor urmărite în activitatea de control a Curții Constituționale, prevăzute de art. 29 din Legea nr. 94/1992.

Așa cum a reținut Curtea Constituțională în jurisprudența sa, conceptul „statul de drept”, consacrat de art. 1 alin. (3) din Constituție, „presupune, pe de o parte, capacitatea statului de a asigura cetățenilor servicii publice de calitate și de a crea mijloacele pentru a spori încrederea acestora în instituțiile și autoritățile publice. Aceasta presupune obligația statului de a impune standarde etice și profesionale, în special celor chemați să îndeplinească activități ori servicii de interes public și, cu atât mai mult, celor care înfăptuiesc acte de autoritate publică, adică pentru acei agenți publici sau privați care sunt investiți și au abilitarea de a invoca autoritatea statului în îndeplinirea anumitor acte sau sarcini. Statul este dator să creeze toate premisele - iar cadrul legislativ este una dintre ele - pentru exercitarea funcțiilor sale de către profesioniști care îndeplinesc criterii profesionale și de probitate morală” (Decizia nr. 582/2016). Curtea Constituțională a reținut că importanța și necesitatea reglementărilor în materia combaterii corupției și promovării integrității în sectorul public, în cadrul sistemului normativ național, sunt cunoscute și acceptate, aceste reglementări reprezentând răspunsul la o cerință reală a societății românești și o componentă de bază a dialogului României cu partenerii săi europeni, în cadrul procesului de evaluare a modului de îndeplinire a obligațiilor asumate de aceasta ca stat membru al Uniunii Europene (Decizia nr. 1.412/2008 sau Decizia nr. 1.082/2009). Așadar, printre eforturile prin care statul crește încrederea în instituțiile publice se numără și cel al gestionării corecte și în conformitate cu prevederile legale a resurselor financiare publice, motiv pentru care instituirea condiției de aprobare a plenului Curții de Conturi pentru sesizarea organelor de urmărire penală este o condiție care aduce atingere principiului mai sus enunțat.

Mai mult, plenul Curții de Conturi nu este un organ judiciar, neavând competența de a aprecia dacă unele date, circumstanțe sau împrejurări constituie indicii temeinice că a fost săvârșită o infracțiune sau nu. Astfel, din datele pe care le percep în mod nemijlocit, își pot forma cel mult o suspiciune rezonabilă, apreciere raportată la un spectator obiectiv și imparțial, competența de a aprecia în ce măsură unele date, circumstanțe sau împrejurări pot fundamenta punerea în mișcare a acțiunii penale aparținând Ministerului Public.

Prin urmare, condiționarea sesizării organelor de urmărire penală de aprobarea plenului Curții de Conturi încalcă și rolul constituțional al Ministerului Public de a reprezenta interesele generale ale societății, de a apăra ordinea de drept și drepturile și libertățile cetățenilor, așa cum acesta este prevăzut de art. 131 alin. (1) din Legea fundamentală.

Aceste considerente sunt aplicabile *mutatis mutandis* și art. I pct. 82 prin raportare la introducerea acestei atribuții în competența plenului Curții de Conturi la art. 58 lit. Ț).

13. Art. I pct. 57 încalcă art. 140 alin. (1) din Constituție

Art. I pct. 57 din legea supusă controlului de constituționalitate abrogă art. 34 din Legea nr. 94/1992, cu următorul cuprins: „Art. 34 - Certificarea contului verificat nu constituie temei pentru exonerarea de răspundere juridică”. *Per a contrario*, în lipsa unei prevederi exprese, se poate ajunge la interpretarea potrivit căreia certificarea contului verificat permite exonerarea de răspundere juridică, cu consecința încălcării art. 140 alin. (1) din Constituție referitor la rolul Curții de Conturi.

O astfel de soluție conduce la împiedicarea Curții de Conturi de a exercita controlul asupra modului de formare, administrare și întrebuințare a resurselor financiare publice, cu consecința imposibilității stabilirii unor eventuale prejudicii și a recuperării acestora.

14. Art. I pct. 67 încalcă art. 140 alin. (1) din Constituție

Potrivit acestui punct, art. 43 din Legea nr. 94/1992 este modificat astfel: „Art. 43 – În baza constatărilor sale, Curtea de Conturi recomandă conducerii entității auditate luarea măsurilor de înlăturare a neregulilor constatate în activitatea auditată”. În forma aflată în vigoare, Curtea de Conturi stabilește: „a) suspendarea aplicării măsurilor care contravin reglementărilor legale din domeniul financiar, contabil și fiscal; b) blocarea fondurilor bugetare sau speciale, atunci când se constată utilizarea nelegală sau inefficientă a acestora; c) înlăturarea neregulilor constatate în activitatea financiar-contabilă sau fiscală controlată”.

Aceste prerogative consacrate prin forma în vigoare a legii conferă un caracter efectiv funcției de control prevăzută de Constituție pentru Curtea de Conturi. Însă, prin modificările aduse, toate cele trei pârghii pe care Curtea de Conturi le are la dispoziție în realizarea atribuțiilor sale constituționale vor fi înlocuite cu o simplă recomandare, fără ca autoritățile auditate să aibă vreo obligație echivalentă. Consecința acestei modificări este eliminarea mijloacelor prin care se pot asigura punerea în practică a măsurilor de înlăturare a deficiențelor, afectându-se totodată rolul Curții de Conturi în arhitectura statului român, cel de a exercita controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public.

15. Art. I pct. 70 încalcă art. 125 alin. (3), art. 140 alin. (4), precum și art. 147 alin. 4 din Constituție

Potrivit acestui punct, „Membrii Curții de Conturi, pe lângă atribuțiile prevăzute de lege, pot desfășura activități didactice, de cercetare științifică și de formare profesională sau asimilate acestora”.

Potrivit art. 140 alin. (4) din Constituție, „Consilierii de conturi (...) sunt supuși incompatibilităților prevăzute de lege pentru judecători”, iar, potrivit art. 125 alin. (3) din Constituție, „Funcția de judecător este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior”.

Astfel, legiuitorul constituant a prevăzut în mod clar și limitativ incompatibilitățile funcției de judecător cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior.

În jurisprudența sa recentă, Curtea Constituțională a statuat că „un judecător (...) poate cumula funcția sa de autoritate publică numai cu funcțiile didactice din învățământul superior, care, potrivit art. 285 alin. (1) din Legea educației naționale nr. 1/2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 18 din 10 ianuarie 2011, sunt cele de asistent universitar; lector universitar/șef de lucrări; conferențiar universitar și profesor universitar. De asemenea, art. 285 alin. (2) din aceeași lege prevede că în instituțiile de învățământ superior funcțiile de cercetare sunt: asistent cercetare; cercetător științific; cercetător științific gradul III; cercetător științific gradul II și cercetător științific gradul I, funcții care, conform alin. (3), sunt echivalente cu cele didactice. Totodată, în virtutea funcției pe care o dețin de judecător și procuror, aceștia pot presta activități de instruire în cadrul Institutului Național al Magistraturii și al Școlii Naționale de Grefieri”.

Analizând scopul acestor incompatibilități, Curtea a statuat că „introducerea acestor incompatibilități chiar în textul Constituției a avut în vedere instituirea și menținerea unui statut neutru și imparțial al persoanelor care își desfășoară activitatea în puterea judecătorească (...) față de activitatea celorlalte puteri în stat. Dacă în privința judecătorilor acest obiectiv se află în corelație directă cu principiul independenței și al separației puterilor în stat, în privința procurorilor, care, deși nu fac parte din puterea judecătorească, ci din autoritatea judecătorească, legiuitorul constituant a dorit crearea unui statut care să le permită menținerea unei echidistanțe față de activitatea puterii legiuitoare și executive. Este de principiu că funcțiile de demnitate publică alese sau numite (...) au, prin natura lor, fie o pronunțată componentă politică, fie o componentă administrativă, care nu are nicio legătură cu activitatea pe care judecătorul sau procurorul o exercită. Curtea observă că art. 1 din Legea nr. 303/2004 definește magistratura ca fiind activitatea judiciară desfășurată de judecători în scopul îndeplinirii justiției și de procurori în scopul apărării intereselor generale ale societății, a ordinii de drept, precum și a drepturilor și libertăților cetățenilor. Astfel, esența activității lor constă în aplicarea și interpretarea judiciară a legii și în conducerea și controlul activității de urmărire penală, după caz, neputând desfășura activități specifice celei de legiferare sau de organizare și punere în aplicare a legii pe calea actelor administrative.

În consecință, rezultă că funcțiile de demnitate publică anterior enumerate nu au nicio legătură cu magistratura, drept care legiuitorul constituant a realizat această demarcare foarte clară între autoritatea judecătorească, pe de o parte, care cuprinde instanțele judecătorești, Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii, și celelalte două autorități ale statului - executivă și legislativă”. (Decizia nr. 45/2018).

În privința activităților de formare, în decizia precitată, Curtea Constituțională a subliniat că „funcția de judecător/procuror nu este inerentă unei activități de formare profesională în privința altor profesii juridice, în realitate, fiind vorba despre o altă funcție sau raport contractual în care judecătorul/procurorul este prestatorul unui serviciu, ce nu are legătură nici cu instruirea pe care trebuie să o asigure judecătorilor/procurorilor și nici cu vreo funcție didactică din învățământul superior. Desigur, în măsura în care judecătorul/procurorul are calitatea de cadru didactic, în virtutea acestei funcții are posibilitatea de a presta activități de formare profesională juridică pentru alte categorii de personal”.

În privința consilierilor de conturi, fiind asimilați întocmai judecătorilor din punct de vedere al regimului incompatibilităților, instituirea posibilității de desfășurare de activități didactice, fără a se preciza condiția ca acestea să se desfășoare în învățământul superior, respectiv instituirea posibilității de desfășurare de activități de cercetare științifică sau de formare profesională sau asimilate acestora, fără a menționa în mod expres faptul că acestea trebuie să se desfășoare în strictă legătură cu activitatea unui consilier de conturi, excede limitelor constituționale reglementate prin art. 140 alin. (4) prin raportare la art. 125 alin. (3) din Legea fundamentală.

16. Art. I pct. 77 încalcă art. 16 alin. (1) din Constituție

Potrivit acestui punct, după alin. (18) al art. 51 din Legea nr. 94/1992, este introdus un nou alineat, alin. (19) cu următorul conținut: „Persoanele care au îndeplinit funcția de auditor public extern sau asimilată acestuia și care au vechimea în muncă mai mare de 30 de ani, din care cel puțin 14 ani în cadrul Curții de Conturi a României, pot solicita, în termen de un an de la data intrării în vigoare a prezentei legi, pensie de serviciu și înainte de împlinirea vârstei standard de pensionare prevăzute de legislația în vigoare, dar nu mai devreme de 60 de ani”.

Instituirea unui termen de un an în care este prevăzută această posibilitate pentru auditorii publici externi reprezintă un tratament diferențiat contrar dispozițiilor art. 16 alin. (1) din Constituție. Astfel, aflându-se în aceeași situație juridică cu beneficiarii acestei reglementări, auditorii externi care îndeplinesc, două

din cele trei condiții prevăzute de textul de lege și care la data intrării în vigoare a prezentei legi nu ar putea să solicite pensie de serviciu, fiind discriminați, în absența unui criteriu obiectiv și rațional.

Condițiile de acordare a unei pensii de serviciu drept beneficiu pentru o anumită categorie socio-profesională – reglementat tocmai în considerarea statutului respectivei funcții publice – nu trebuie să se raporteze la momentul intrării în vigoare a unei legi, cu atât mai puțin la un interval limitat de timp în care o astfel de opțiune poate fi exercitată.

În atare condiții, instituirea unui termen de un an în care auditorii publici externi pot solicita pensie de serviciu în condițiile date reprezintă o încălcare a dispozițiilor art. 16 alin. (1) din Constituție, astfel cum acesta a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale.

17. Art. I pct. 78 încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție

Din analiza prevederilor propuse la art. I. pct. 78 rezultă că intenția legiuitorului a fost aceea de a modifica regimul juridic aplicabil „personalului de specialitate al Curții de Conturi, inclusiv cel cu funcții de conducere”.

Astfel, dacă în forma actuală a Legii nr. 94/1992, art. 52 alin. (1) teza 1 dispune că „Personalul de specialitate al Curții de Conturi, inclusiv cel cu funcții de conducere, este supus mobilității în cadrul aceleiași categorii profesionale, prin modificarea raporturilor de serviciu”, în forma propusă spre modificare, textul dispune că „Personalul de specialitate al Curții de Conturi, inclusiv cel cu funcție de conducere, este supus mobilității în cadrul aceleiași categorii profesionale, prin modificarea raporturilor de muncă”. Definițiile explicite ale celor doi termeni, pe baza cărora poate fi determinat fără echivoc regimul aplicabil raporturilor juridice stabilite între subiectele de drept direct vizate și Curtea de Conturi, se regăsesc la art. 1 alin. (1) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, și respectiv, la art. 1 din Legea nr. 53/2003 - Codul muncii, în condițiile în care legiuitorul nu s-a exprimat în mod explicit asupra înțelesului dat termenului de „personal de specialitate”, dispoziția este neclară, putând fi interpretată inclusiv în sensul aplicării pentru întreg personalul Curții de Conturi, indiferent de atribuții sau de încadrarea prezentă. În opinia noastră, o astfel de modificare produce efectele incerte cu privire la persoanele care în prezent își desfășoară activitatea în cadrul Curții de Conturi, în exercitarea raporturilor de serviciu (aceasta cu atât mai mult cu cât, în urma analizei normei criticate, nu au fost identificate dispoziții cu titlu de norme tranzitorii sau finale, care să reglementeze situația persoanelor direct vizate și, respectiv modalitatea de asigurare a respectării drepturilor acestora).

De asemenea, considerăm că o indicare explicită și limitativă a incidenței

exclusive a Legii nr. 53/2003 - Codul muncii reprezintă o limitare nejustificată a autonomiei funcționale a Curții de Conturi, definită conform art. 1 alin. (3) din Legea nr. 94/1992. Astfel, pornind de la premisa că regimul juridic al unei funcții se stabilește pornind de la natura atribuțiilor exercitate, așa cum se regăsesc acestea din urmă în fișa postului întocmită și aprobată prin raportare la sfera de activitate și structura organizatorică a unei autorități sau instituții publice, în opinia noastră prevederile propuse la art. I pct. 78 constituie, în fapt, o limitare a competențelor plenului Curții de Conturi de aprobare a statului de funcții al personalului Curții de Conturi (art. 58 lit. f) din legea în vigoare), precum și a sferei de activitate și structurii organizatorice a departamentelor Curții de Conturi (art. 58 lit. f) și g) din legea în vigoare și, respectiv, prevederile art. I pct. 10 din legea transmisă spre promulgare).

18. Art. I pct. 79 încalcă art. 1 alin. (3) și (5) și art. 16 alin. (1) din Constituție.

Art. I pct. 79 din legea supusă controlului Curții modifică dispozițiile art. 54 din Legea nr. 94/1992, în sensul că „Membrii Curții de Conturi și auditorii publici externi sunt demisi de drept din funcțiile lor de la data pronunțării unei sentințe penale definitive, nefavorabile persoanei respective, pentru o faptă în legătură cu atribuțiile de serviciu.”

a) Se poate constata că ceea ce s-a dorit prin modificarea art. 54 din lege a fost eliminarea suspendării de drept a membrilor Curții de Conturi și a auditorilor publici externi din funcțiile deținute „de la data trimiterii în judecată penală”.

Modificarea realizată de către legiuitor este de natură a crea un privilegiu pentru membrii Curții de Conturi în raport cu celelalte categorii socio-profesionale, în condițiile realizării unei egalizări sub aspectul drepturilor (independență, inamovibilitate, introducerea pensiei de serviciu, a dreptului de actualizare a acesteia „ori de câte ori se majorează indemnizația brută lunară a unui consilier de conturi în activitate (...)”, spor de ședință etc.).

Prin eliminarea obligativității suspendării din funcție a membrilor Curții de Conturi și a auditorilor publici externi la momentul trimiterii acestora în judecată se instituie un tratament privilegiat pentru această categorie profesională, fără nici o justificare rațională, obiectivă și rezonabilă.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a arătat că „(...) suspendarea funcționarului public din funcția publică pe care o deține, în cazul în care s-a dispus trimiterea în judecată a acestuia, reprezintă o măsură administrativă care are ca finalitate protejarea autorității sau a instituției publice față de pericolul continuării activității ilicite și al extinderii consecințelor periculoase ale faptei

penale săvârșite de către funcționarul public” (Decizia nr. 32/2018). În aceeași decizie, Curtea a arătat că această sancțiune este instituită de legiuitor și în privința altor categorii socio-profesionale, și anume: Președintele României, membrii Guvernului, persoanele angajate potrivit Codului muncii, judecătorii Curții Constituționale, membrii Curții de Conturi, magistrații-asistenți, Avocatul Poporului și adjuncții săi, personalul auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea, etc. Așadar, în cazul tuturor acestor categorii profesionale, suspendarea operează de drept (...). Acest lucru este explicat prin scopul unei astfel de sancțiuni: apărarea interesului public, prin suspendarea din funcție a unei persoane acuzate de comiterea unei infracțiuni de serviciu și astfel, prin prevenirea comiterii altor posibile acte similare sau consecințe ale unor asemenea acte.”

În același context, conceptul „statul de drept”, consacrat de art. 1 alin. (3) din Constituție, presupune, pe de o parte, capacitatea statului de a asigura cetățenilor servicii publice de calitate și de a crea mijloacele pentru a spori încrederea acestora în instituțiile și autoritățile publice. Aceasta presupune obligația statului de a impune standarde etice și profesionale, în special celor chemați să îndeplinească activități ori servicii de interes public și, cu atât mai mult, celor care îndeplinesc acte de autoritate publică, adică pentru acei agenți publici sau privați care sunt investiți și au abilitarea de a invoca autoritatea statului în îndeplinirea anumitor acte sau sarcini.

Astfel cum a statuat Curtea Constituțională (Decizia nr. 582/2016), „Statul este dator să creeze toate premisele – iar cadrul legislativ este una dintre acestea – pentru exercitarea funcțiilor sale de către profesioniști care îndeplinesc criterii profesionale și de probitate morală.”

Or, în situația de față, prin modificarea art. 54 din lege se creează o situație privilegiată pentru membrii Curții de Conturi și auditorii publici externi, în condițiile în care ei sunt cei dintâi chemați să aplice legea și să vegheze la respectarea ei, în domeniul specific al auditului finanțelor publice.

Astfel cum a reținut și Curtea Constituțională în Decizia nr. 32/2018, paragrafele 60-61, toate categoriile socio-profesionale amintite exercită atribuții de autoritate publică, iar introducerea unui dublu standard în materia suspendării raporturilor de muncă ca urmare a desfășurării unor proceduri judiciare apare ca un demers arbitrar, fără nicio justificare rațională, obiectivă și rezonabilă. Pentru aceste considerente, modificarea operată stabilește un privilegiu pentru membrii Curții de Conturi și auditorii publici externi, care, spre deosebire de celelalte categorii de persoane ce exercită atribuții de autoritate publică, nu mai sunt suspendați de drept din funcție la momentul trimiterii în judecată, ci doar demiși la

momentul pronunțării unei sentințe penale definitive”, aspect ce contravine art. 16 alin. (1) din Constituție.

În plus, posibilitatea lăsată membrilor Curții de Conturi și auditorilor publici externi trimiși în judecată de a continua să își exercite prerogativele între momentul trimiterii în judecată și cel al judecării definitive, cu toate drepturile și responsabilitățile pe care exercițiul autorității de stat le implică, în condițiile în care s-ar afecta activitatea și imaginea publică a autorității, contravine principiului statului de drept și principiului supremației Constituției și a obligativității respectării legilor, consacrate de art. 1 alin. (3) și (5) din Legea fundamentală și, totodată, vulnerabilizează încrederea cetățenilor în autoritățile statului.

b) Totodată, textul criticat suferă și sub aspectul calității reglementării, fiind încălcate cerințele impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, prin utilizarea sintagmei „nefavorabile persoanei respective”.

Caracterizarea unei sentințe penale definitive ca fiind nefavorabilă persoanei respective implică intervenția subiectivismului, întrucât sintagma utilizată de către legiuitor nu este în măsură să corespundă naturii juridice obiective a unei hotărâri judecătorești, care poate fi de condamnare, de renunțare la aplicarea pedepsei, de amânare a aplicării pedepsei, de achitare ori de încetare a procesului penal (art. 396 Cod procedură penală).

Formula aleasă de legiuitor nu acoperă toate situațiile în care o hotărâre judecătorească poate fi nefavorabilă unei persoane, cine apreciază dacă este sau nu nefavorabilă, sub ce aspecte etc. (existând posibilitatea ca printr-o hotărâre judecătorească definitivă, persoana în cauză să fie achitată sau să se dispună încetarea procesului penal, dar să fie obligată la despăgubiri civile – situație în care hotărârea îi este nefavorabilă sub aspectul soluționării acțiunii civile).

Lipsa de claritate a normei generează reale dificultăți de aplicare a acesteia, motiv pentru care este încălcat art. 1 alin. (5) din Constituție în componenta sa referitoare la calitatea legii, astfel cum aceasta a fost dezvoltată în jurisprudența Curții Constituționale.

19. Art. I pct. 82 încalcă art. 140 alin. (1) și alin. (4) din Constituție

Potrivit acestui punct din legea supusă controlului de constituționalitate, literele u) și w) nou introduse în cuprinsul art. 58 din Legea nr. 94/1992 au următorul conținut: „u) aprobă procedura de reverificare/redeschidere a examinării situațiilor financiare pentru motive întemeiate; w) aprobă, cu majoritate simplă, forma finală a rapoartelor care au fost dezbătute în plen, susținute de consilierii raportori; în caz de egalitate de voturi, votul președintelui are rol decisiv.”

Cele două noi atribuții introduse în competența plenului Curții de Conturi contravin rolului constituțional al acestei autorități, respectiv principiului egalității consilierilor de conturi.

În primul rând, aprobarea redeschiderii sau reverificării situațiilor financiare pentru motive întemeiate pune în discuție chiar funcția de control a Curții de Conturi, așa cum aceasta este reglementată de art. 140 alin. (1) din Constituție, introducând un element de apreciere subiectivă, lipsit de claritate și precizie, prin sintagma „situații întemeiate”, contrar art. 1 alin. (5) din Constituție. O atare reglementare poate conduce la situația în care orice verificare a situației financiare a unei entități auditate să poată fi redeschisă oricând, fără nicio limită temporală și fără niciun criteriu obiectiv de apreciere, acest aspect aducând atingere chiar securității raporturilor juridice, principiu consacrat de art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală.

În al doilea rând, art. 58 lit. w) încalcă art. 140 alin. (4) din Constituție, care stabilește independența consilierilor de conturi și, în mod implicit, egalitatea între aceștia. Prin considerarea votului Președintelui ca având rol decisiv, cu atât mai mult cu cât Președintele are un rol executiv în cadrul Curții de Conturi, de administrare și reprezentare a instituției, se aduce atingere principiului constituțional al egalității și independenței consilierilor de conturi.

20. Art. I pct. 83 încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție

Potrivit acestui punct, atribuția Președintelui Curții de Conturi de a coordona activitatea Curții de Conturi este completată cu sintagma „și să dispună măsuri de remediere a abaterilor salariaților Curții de Conturi de la reglementările care guvernează activitatea instituției”.

Din formularea textului nu rezultă cu claritate care sunt măsurile de remediere pe care Președintele Curții de Conturi poate să le dispună și care este natura lor, nici dacă această sintagmă se referă la aplicarea de sancțiuni disciplinare, luarea unor măsuri organizatorice sau a altor categorii de măsuri.

O formulare generală precum cea din norma criticată este de natură să aducă atingere art. 1 alin. (5) din Constituție în dimensiunea sa referitoare la calitatea legii, întrucât atribuțiile președintelui unei autorități de rang constituțional trebuie să fie în mod clar și fără echivoc stipulate în lege.

21. Art. I pct. 85 încalcă art. 140 alin. (4) din Constituție

Potrivit acestui punct, atribuțiile Președintelui Curții de Conturi sunt completate cu trei litere în cuprinsul art. 60. Conform art. 60 alin. (1), lit. k), acesta „propune plenului componența decanatelor, repartizarea domeniilor de activitate pe decanate și pe direcții de specialitate și responsabilitățile specifice ale consilierilor de conturi raportori”.

O astfel de schimbare în arhitectura Curții de Conturi, așa cum s-a arătat și în argumentele precedente, instituie o veritabilă subordonare a consilierilor de conturi față de Președintele Curții de Conturi, acesta stabilind responsabilitățile specifice ale consilierilor de conturi raportori. Prin această nouă organizare și distribuire a responsabilităților se aduce atingere art. 140 alin. (4) din Constituție, care stabilește, *inter alia*, că „membrii Curții de Conturi sunt independenți în exercitarea mandatului lor și inamovibili pe toată durata acestuia”.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi este neconstituțională, în ansamblul său.



PREȘEDINTELE ROMÂNIEI
KLAUS - WERNER IOHANNIS