



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

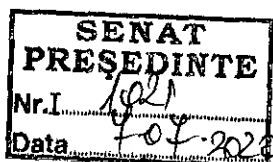
Palatul Parlamentului

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.906A/2020



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 3757 / 06 JUL 2020

Domnului
Robert-Marius CAZANCIUC
Vicepreședinte al Senatului



În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Guvernul 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 28 august 2020 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 23 septembrie 2020.

Vă asigurăm, domnule Vicepreședinte, de deplina noastră considerație.



Prof.univ.dr. Valer DORNEANU




Guvernul României
Prim-ministru

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 3752 / 06 IUL 2020
BUCUREȘTI

Domnului Președinte al Curții Constituționale a României
Prof. univ. dr. Valer Dorneanu

În temeiul art.146 lit.a) din Constituția României, republicată, și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **Guvernul României formulează prezenta sesizare în vederea exercitării controlului prealabil de constituționalitate referitor la Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi (PL-x nr.467/2019), învederând următoarele aspecte de neconstituționalitate:**

1. Intervenția legislativă de la art.1 pct.2 privește introducerea atribuției Curții de Conturi care, fără a-și afecta independența, va „contribui la conștientizarea nevoii de transparență și responsabilitate în buna gestionare a fondurilor din sectorul public și în administrarea patrimoniului, inclusiv prin desfășurarea unor activități”. Activitățile avute în vedere de dispozițiile anterior menționate, reprezintă în principiu activități de consultare, colaborare, pregătire profesională și supraveghere.

Astfel, referitor la rolul Curții de Conturi, precizăm că pe lângă dispozițiile constituționale de la art.140, în jurisprudența Curții Constituționale s-a precizat că „a fost consacrat rangul constituțional al Curții de Conturi, ca instituție fundamentală a statului, aceasta fiind autoritatea care exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public”¹.

Potrivit jurisprudenței instanței de contencios constituțional s-a statuat 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

¹ Decizia Curții Constituționale nr.514/2014 (p.26), Decizia Curții Constituționale nr.442/2014 (p.21).

și funcționarea sa, adică regimul său juridic, se reglementează, potrivit art.73 alin.(3) lit.1) din Constituție, prin lege organică”². Astfel, atribuții ce presupun, spre exemplu, „participarea la îmbunătățirea reformelor din sectorul public și a cadrului de reglementare și procedural al entităților din sectorul public și colaborarea cu acestea, în acest sens” sau „îmbunătățirea competențelor profesionale ale personalului din cadrul entităților publice, prin organizarea de seminarii”, precum și exercitarea funcției de control fără a se pronunța asupra oportunității operațiunilor³ sunt susceptibile a aduce atingere rolului Curții de Conturi trasat de dispozițiile constituționale de la art.140.

2. În ceea ce privește dispozițiile art.I pct.21 ce vizează introducerea alin.(6) la art.15 din Legea nr.94/1992, precizăm că se reglementează înlăturarea răspunderii reprezentanților entităților pentru consecințele măsurilor administrative dispuse urmare recomandărilor sau dispozițiilor luate în baza punctelor de vedere, documentelor emise sau aprobate de organele cu atribuții de reglementare și avizare. În raport de această măsură, precizăm că nu rezultă în sarcina cui este transferată răspunderea pentru activitățile realizate în exercitarea funcțiilor reprezentanților entităților auditate, întrucât este neclar în ce măsură „organele cu atribuții de reglementare și avizare” ar putea avea atribuții în legătură cu modul de formare, administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului, față de care Curtea de Conturi își exercită controlul. Din această perspectivă arătăm că instanța de contencios constituțional a statuat că „având în vedere considerentele de principiu dezvoltate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, Curtea Constituțională pune, în mod esențial, accentul pe respectarea exigențelor de calitate a legislației interne, legislație care, pentru a fi compatibilă cu principiul preeminenței dreptului, trebuie să îndeplinească cerințele de accesibilitate (reglementarea să aibă caracter de normă primară), claritate (normele trebuie să aibă o redactare fluentă și inteligibilă, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce, într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie), precizie și previzibilitate (*lex certa*, norma trebuie să fie redactată clar și precis, astfel încât să permită oricărei persoane - care, la nevoie, poate apela la consultanță de specialitate - să își corecteze conduita și să fie capabilă să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat). Prin urmare, măsura este susceptibilă a crea premisele unor vicii de neconstituționalitate în raport de art.1 alin.(5) din Constituție. Critica este valabilă și pentru intervenția de la art.I pct.33 ce vizează art.29 alin.(5) ce face trimitere la art.15 alin.(6) introdus prin prezenta Lege.

3. Din perspectiva dispozițiilor de la art.I pct.38 ce vizează art.33 alin.(7) din Lege, respectiv sesizarea organelor de drept în urma controlului de calitate și de legalitate

² Decizia Curții Constituționale nr.544/2006.

³ art.I pct.23 ce vizează art.21 alin.(1).

efectuat de o structură specializată din cadrul Curții de Conturi, în cazul în care în rapoartele de audit se constată existența unor fapte pentru care există indicii temeinice că au fost săvârșite cu încălcarea legii penale, precum și a atribuției Plenului Curții de Conturi de la art.I pct.55 ce vizează art.58 lit.t) din Legea de aprobare a sesizării organelor de urmărire penală, arătăm următoarele:

Menționăm faptul că în Codul de procedură penală există o procedură expres reglementată în legătură cu actele încheiate de unele organe de constatare în care sunt detaliate condițiile pentru sesizare, actul de sesizare a organelor de urmărire penală, categoriile de organe abilitate de lege să constate săvârșirea unei infracțiuni și măsurile pe care le pot lua. Astfel, apreciem că introducerea acestei prevederi, între atribuțiile plenului Curții de Conturi, nu este necesară, având în vedere dispozițiile art.61 alin.(1) lit.a) din Codul de procedură penală, potrivit căruia, ori de câte ori există o suspiciune rezonabilă cu privire la săvârșirea unei infracțiuni, sunt obligate să întocmească un proces-verbal despre împrejurările constatate, organele inspecțiilor de stat, ale altor organe de stat, precum și ale autorităților publice sau ale altor persoane juridice de drept public, pentru infracțiunile care constituie încălcări ale dispozițiilor și obligațiilor a căror respectare o controlează, potrivit legii. De asemenea, organele prevăzute la alineatul (1) au obligația să ia măsuri de conservare a locului săvârșirii infracțiunii și de ridicare sau conservare a mijloacelor materiale de probă. Actele încheiate împreună cu mijloacele materiale de probă se înaintează, de îndată, organelor de urmărire penală. Potrivit alineatului (5) al aceluiași articol, procesul-verbal încheiat în conformitate cu prevederile alin.(1) constituie act de sesizare a organelor de urmărire penală și nu poate fi supus controlului pe calea contenciosului administrativ.

În acest sens, precizăm și că instituirea unei proceduri speciale⁴ referitoare la aprecierea temeiniciei indiciilor cu privire la săvârșirea unor fapte penale de către o structură de specialitate în cadrul Curții de Conturi și în baza raportului acesteia, plenul va aproba sau nu sesizarea organelor în drept, cu consecința nerespectării obligațiilor și garanțiilor referitoare la conservarea mijloacelor materiale de probă consacrate de dispozițiile din Codul de procedură penală ante-menționat, creează premisele atingerii principiului securității juridice așa cum acesta a fost definit în jurisprudența Curții Constituționale. Astfel, principiul securității juridice a fost definit drept un „concept”⁵ ce presupune un complex de garanții de natură sau cu valențe constituționale inerente statului de drept, în considerarea cărora legiuitorul are obligația constituțională de a asigura atât o stabilitate firească dreptului, cât și valorificarea în condiții optime a

⁴ Intervenția legislativă de la art.I pct.37 ce vizează art.33 alin.(6).

⁵ Decizia Curții Constituționale nr.650/2018 (p. 495).

drepturilor și libertăților fundamentale”⁶. Prin urmare, prezenta reglementare creează premisele unor vicii de neconstituționalitate în raport de **art.1 alin.(3) din Constituție**. În același sens, este și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, conform căreia „principiul securității raporturilor juridice decurge implicit din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților sale fundamentale și constituie unul dintre principiile fundamentale ale statului de drept”⁷.

4. Instituirea posibilității contestării raportului de audit de către persoanele menționate în acesta la art.I pct.38 ce vizează art.33 alin.(5), iar sesizarea instanței de contencios să poată avea loc împotriva soluției date de comisia de soluționare a contestațiilor este de natură a crea premisele unui viciu de neconstituționalitate în raport de art.140 alin.(1) teza a II-a, respectiv „în condițiile legii organice, litigiile rezultate din activitatea Curții de Conturi se soluționează de instanțele judecătorești specializate”.

Potrivit dispozițiilor ante-menționate, se reglementează o procedură specială a contestației ce urmează a fi soluționată de o comisie formată din persoane care nu au efectuat sau coordonat misiunea de audit în urma căreia a fost întocmit raportul, nefiind clar dacă raportul de audit va putea fi contestat în fața instanței de contencios administrativ separat sau doar soluția comisiei speciale.

5. Din perspectiva intervenției legislative de la art.I pct.15 ce vizează organizarea și funcționarea Autorității de Audit, semnalăm că a fost modificată lista fondurilor europene pentru care aceasta acționează în calitate de autoritate de audit responsabilă. Astfel, invocăm dispozițiile art.123 alin.(4)⁸ și art.127⁹ din Regulamentul (UE) nr.1303/2013¹⁰. Prin urmare, prin excluderea fondurilor pentru care există obligația de a desemna autoritate de audit se creează un vid legislativ, având în vedere dispozițiile art.13 alin.(2) din lege care reglementează că „Autoritatea de Audit este singura autoritate națională competentă să efectueze audit public, în conformitate cu legislația Uniunii Europene”. Prin urmare, prin prezenta reglementare s-ar crea premisele unor vicii de neconstituționalitate în raport de **art.11 coroborat cu art.148 din Constituție**, din perspectiva obligațiilor care decurg din regulamentele europene.

6. Conform jurisprudenței¹¹ Curții Constituționale: „în cadrul controlului de

⁶ a se vedea, în acest sens și Decizia nr.454 din 4 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României. Partea I, nr.836 din 1 octombrie 2018, paragraful 68.

⁷ Hotărârile din 2 octombrie 2009, 10 octombrie 2011 și 16 iulie 2013, pronunțate în cauzele Iordanov și alții împotriva Bulgariei, paragraful 47, Nedjet Şahin și Perihan Şahin împotriva Turciei, paragraful 56, și Remuszko împotriva Poloniei, paragraful 92.

⁸ Statele membre desemnează drept autoritate de audit, pentru fiecare program operațional, o autoritate publică națională, regională sau locală sau un organism public național, regional sau local, independentă din punct de vedere funcțional de autoritatea de management și de autoritatea de certificare. Aceeași autoritate de audit poate fi desemnată pentru mai multe programe operaționale.

⁹ Referitoare la funcțiile autorității de audit.

¹⁰ ... de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr.1083/2006 al Consiliului.

¹¹ Decizia Curții Constituționale nr.104/2018, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr.446 din 29 mai 2018.

constituționalitate, principiul legalității a fost analizat inclusiv prin încorporarea normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Temeiul constituțional al valorificării normelor de tehnică legislativă în controlul de constituționalitate a fost identificat așadar în dispozițiile art.1 alin.(3) „România este stat de drept [...]”, precum și ale art.1 alin.(5), „în România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”. Corelația dintre cele doua componente - principiul statului de drept și principiul legalității - cuprinse în art.1 din Constituție este realizată de Curtea Constituțională prin faptul că principiul legalității este unul de rang constituțional¹², astfel încât încălcarea legii are drept consecință imediată nesocotirea art.1 alin.(5) din Constituție, care prevede că respectarea legilor este obligatorie. Încălcarea acestei obligații constituționale atrage implicit afectarea principiului statului de drept, consacrat prin art.1 alin.(3) din Constituție¹³. (...) De aceea, una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative. Așadar, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative¹⁴, respectiv să fie clar, precis și previzibil¹⁵. În considerarea jurisprudenței invocate mai sus, precizăm următoarele:

a. Dispozițiile de la art.32 alin.(2³) introduse prin art.I pct.36 din propunere consacră anumite condiții referitoare la întocmirea rapoartelor de audit, astfel, „constatările înscrise în rapoartele de audit trebuie să se bazeze pe probe de audit **cu grad de adecvare și grad de suficiență ridicată**”. În raport de prezentele prevederi, remarcăm că termenii folosiți nu au consacrare juridică, fiind necesară definirea acestora în acord cu normele de tehnică legislativă ante-menționate.

b. Din perspectiva intervenției legislative de la art.I pct.39 ce vizează dispozițiile art.35 alin.(3) referitoare la competența instanței de contencios administrativ în privința actelor de control ale Curții de Conturi și ale Autorității de Audit, precizăm că potrivit dispozițiilor Legii contenciosului administrativ nr.554/2004 și în prezent respectivele acte pot fi atacate la instanța de contencios administrativ, prin urmare, prezentele dispoziții constituie un paralelism legislativ¹⁶, interzis de art.16 din Legea nr.24/2000.

c. Din perspectiva intervenției de la art.I pct.55 ce vizează lit.q) de la art.58 referitor la atribuțiile Plenului Curții de Conturi și extinderea posibilității acesteia de a solicita periodic și de a examina rapoartele asupra activității Autorității de Audit, precizăm că nu

¹² A se vedea în acest sens și Decizia nr.901/2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.503 din 21 iulie 2009.

¹³ Invocăm și Decizia nr.783/2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.684 din 3 octombrie 2012.

¹⁴ În acest sens a se vedea și Decizia nr.1/2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014, paragrafele 223-225, Decizia nr.363/2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.495 din 6 iulie 2015, paragrafele 16-20, Decizia nr.603/2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.845 din 13 noiembrie 2015, paragrafele 20-23, sau Decizia nr.405/2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.517/2016, paragrafele 45, 46, 55.

¹⁵ Decizia nr.183/2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.381 din 22 mai 2014: „Curtea a stabilit că cerința de claritate a legii vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, cea de precizie se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce previzibilitatea legii privește scopul și consecințele pe care le antrenează”.

¹⁶ În acest sens a se vedea Decizia C.C.R. nr.242/2020.

se corelează cu dispozițiile art.13 din Lege potrivit căroră Autoritatea de Audit este „un organism independent din punct de vedere operațional față de Curtea de Conturi și față de celelalte autorități responsabile cu gestionarea și implementarea fondurilor comunitare nerambursabile”, cu consecința afectării independenței acestui organism. În acest sens, arătăm că instanța de contencios constituțional a statuat, prin Decizia nr.26/2012, că „existența unor soluții legislative contradictorii și anularea unor dispoziții de lege prin intermediul altor prevederi cuprinse în același act normativ conduce la încălcarea principiului securității raporturilor juridice, ca urmare a lipsei de claritate și previzibilitate a normei”¹⁷, aducându-se atingere dispozițiilor constituționale de la art.1 alin.(5) din Constituție.

Față de motivele mai sus prezentate, vă rugăm să admiteți sesizarea de neconstituționalitate.

Cu deosebită considerație,

PRIM-MINISTRU

LUDOVIC ORBAN



¹⁷ Referitor la principiul stabilității/securității raporturilor juridice, prin Decizia nr.404 din 10 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.347 din 6 mai 2008, Curtea a reținut că, deși nu este în mod expres consacrat de Constituția României, acest principiu se deduce atât din prevederile art.1 alin.(3), potrivit căroră România este stat de drept, democratic și social, cât și din preambulul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, astfel cum a fost interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa. Referitor la același principiu, instanța de la Strasbourg a reținut că „unul dintre elementele fundamentale ale supremației dreptului este principiul securității raporturilor juridice”. (Hotărârea din 6 iunie 2005 pronunțată în Cauza Androne împotriva României; Hotărârea din 7 octombrie 2009 pronunțată în Cauza Stanca Popescu împotriva României). Totodată, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că, „odată ce Statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență rezonabile pentru a evita pe cât este posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiecții de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluții (...)”. (Hotărârea din 1 decembrie 2005 pronunțată în Cauza Păduraru împotriva României, Hotărârea din 6 decembrie 2007 pronunțată în Cauza Beian împotriva României). În ceea ce privește aspectele referitoare la criteriile de claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate pe care un text de lege trebuie să le îndeplinească, Curtea constată că autoritatea legiuitoare, Parlamentul sau Guvernul, după caz, are obligația de a edicta norme care să respecte trăsăturile mai sus arătate”.