



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ

NR. **3915** / **10 JUL 2020**

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

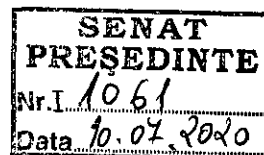
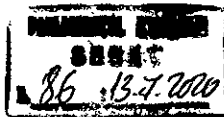
Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.958A/2020

Domnului

Robert Marius CAZANCIUC

Vicepreședinte al Senatului



186/2020

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 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.

Președinte

Prof.univ.dr. Valer DÔRNEANU



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 95PA/2020

R O M Â N I A



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ

NR. 3905 / 10 JUL 2020

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, 10 iulie 2020

CP1/940/10.07.2020

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**

În data de 22 iunie 2020, Parlamentul României a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi.

Prin conținutul său normativ, legea dedusă controlului de constituționalitate contravine art. 1 alin. (3) și alin. (5), art. 15 alin. (2), art. 16 alin. (1), art. 61 alin. (2), art. 75 alin. (1) și alin. (5) prin raportare la art. 73 alin. (3) lit. j), art. 125 alin. (3), art. 131 alin. (1), art. 140, art. 141, art. 147 alin. (4), precum și art. 148 din Constituție, pentru motivele prezentate în cele ce urmează.

I. Motive de neconstituționalitate intrinsecă

1. Art. I pct. 2 și pct. 23 încalcă art. 1 alin. (5) și art. 140 din Constituție

Intervenția legislativă de la art. I pct. 2 privește introducerea la alin. (7) al art. 1 din Legea nr. 94/1992 a 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 la lit. a) - f) ale alin. (7) al art. 1 reprezintă în principiu activități de colaborare, analiză, pregătire profesională și îndrumare.

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. l) din Constituție, prin lege organică”.

Atribuții precum „participarea la îmbunătățirea reformelor din sectorul public și a cadrului de reglementare și procedural al entităților din sectorul public cu care colaborează, în acest sens” sau „contribuie la îmbunătățirea competențelor profesionale ale personalului din cadrul entităților publice, prin organizarea de seminarii” aduc atingere rolului Curții de Conturi consacrat de dispozițiile art. 140 din Constituție.

Mutatis mutandis, aceleași critici de neconstituționalitate aducem normei prevăzute la art. I pct. 23 din legea criticată, cu referire la art. 21 alin. (1) din Legea nr. 94/1992, potrivit căruia Curtea de Conturi va exercita funcția de control fără a se pronunța asupra oportunității operațiunilor.

Mai mult, sensul sintagmei care se referă la „colaborarea” cu entitățile din sectorul public este unul contrar exigențelor de calitate ale legii impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, astfel cum acestea au fost dezvoltate în jurisprudența Curții Constituționale, nefiind clară linia de demarcație între contribuția la reforma și cadrul procedural al entităților din sectorul public și activitatea de control a acestora, în condițiile în care aceeași autoritate este și cea care trebuie să realizeze controlul modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public.

2. Art. I pct. 8 încalcă art. 140 alin. (4) din Constituție

Potrivit acestui punct din legea supusă controlului de constituționalitate, cu referire la art. 9 alin. (1) din Legea nr. 94/1992: „(1) Conducerea Curții de Conturi se exercită de plenul Curții de Conturi și de către Președinte. Conducerea executivă se exercită de către Președinte, care coordonează, îndrumă și conduce, după caz, întreaga activitate a acesteia, potrivit competențelor conferite de prezenta lege. Președintele este ajutat de doi vicepreședinți care sunt consilieri de conturi”.

Noua soluție legislativă cuprinsă în teza I a alin. (1) al art. 9 îi atribuie, așadar, președintelui Curții de Conturi aceleași competențe ca și plenului acesteia. În forma actuală a legii, art. 9 alin. (1) prevede: „Conducerea Curții de Conturi se exercită de plenul Curții de Conturi”. Soluția legislativă în vigoare este în acord cu statutul președintelui Curții de Conturi, respectiv acela de consilier de conturi și membru al plenului Curții de Conturi. Totodată, potrivit tezei a II-a a alin. (1) al art. 9 în forma propusă de legea criticată, președintele Curții de Conturi va coordona, îndruma și conduce, după caz, întreaga activitate a acesteia.

Din coroborarea celor două teze rezultă că principiul independenței membrilor Curții de Conturi în exercitarea mandatului lor, statuat prin art. 140 alin. (4) din Constituție, nu mai este respectat.

3. Art. I pct. 9 încalcă art. 1 alin. (5), art. 73 alin. (3) lit. j), art. 140 alin. (4) și art. 147 alin. (4) din Constituție

Potrivit acestui punct din legea supusă controlului de constituționalitate, cu referire la art. 10 alin. (1) și (3) din Legea nr. 94/1992: „(1) Departamentele sunt coordonate de câte un consilier de conturi, desemnat de plenul Curții de Conturi. (...) (3) Direcțiile din cadrul departamentelor Curții de Conturi și camerele de conturi județene și a municipiului București sunt conduse de către un director și un director adjunct, care sunt numiți în urma promovării unui concurs, pentru o perioadă de 4 ani, cu posibilitatea prelungirii acesteia o singură dată, pe baza evaluării performanțelor profesionale și manageriale individuale, cu acordul Plenului și se subordonează președintelui, respectiv vicepreședinților, în conformitate cu atribuțiile delegate de către președinte. La expirarea perioadei de exercitare a funcției de conducere, prelungită, după caz, auditorul public extern numit într-o astfel de funcție revine pe funcția de execuție deținută anterior”.

Din analiza acestor două alineate rezultă fără dubiu o afectare a statutului membrilor Curții de Conturi, așa cum este stipulat acesta la art. 140 alin. (4) din Constituție, potrivit căruia: „(4) Consilierii de conturi sunt numiți de Parlament pentru un mandat de 9 ani, care nu poate fi prelungit sau înnoit. Membrii Curții de Conturi sunt independenți în exercitarea mandatului lor și inamovibili pe toată durata acestuia. Ei sunt supuși incompatibilităților prevăzute de lege pentru judecători”.

Din textul legii criticate rezultă că una din atribuțiile consilierilor Curții de Conturi se referă la coordonarea departamentelor. Acestea, însă, sunt conduse de directori, respectiv, directori adjuncți, care, conform modificării anterior enunțate (art. I pct. 9 din lege, care propune modificarea art. 10 alin. (1) și alin. (3) din Legea nr. 94/1992) se subordonează președintelui Curții de Conturi.

În acest format, mandatul consilierilor de conturi, stipulat în Constituție, va fi afectat, întrucât șefii departamentelor vor ajunge în subordinea președintelui Curții de Conturi, conform noilor prevederi. În consecință, ca efect al subordonării față de președintele Curții de Conturi a aparatului administrativ din cadrul departamentului aflat în coordonarea unui consilier de conturi va fi afectată independența acestuia. Altfel spus, prin faptul că directorii din cadrul Curții de Conturi se subordonează

președintelui, și nu consilierilor de conturi, care doar coordonează departamentele, sunt create premisele încălcării principiului imparțialității.

Totodată, în opinia noastră, reglementarea cu acest conținut evidențiază că atribuțiile vicepreședinților în stricta legătură cu directorii camerelor județene vor fi gestionate, în fapt, tot numai de către președintele Curții și că vor fi delegate atribuții fără impact major pe linie decizională (sunt diminuate atribuțiile vicepreședinților). Această prevedere conduce către concentrarea puterii de decizie în sarcina președintelui și, după caz, a vicepreședinților, ceea ce, în mod automat, așa cum am arătat și mai sus, implică o diminuare a rolului celorlalți membri ai Curții de Conturi.

În prezent, prin faptul că toți membrii Curții au responsabilități executive și deciziile se iau de plenul Curții de Conturi există o reprezentare echilibrată a palierelor decizionale la nivelul acestei instituții. Având calitatea de șefi de departamente în structura organizatorică a Curții de Conturi, consilierii de conturi acționează cu răspundere față de propria activitate și constituie un filtru suplimentar la nivel decizional.

Totodată, noile prevederi ale art. 10 alin. (3), potrivit cărora directorii și directorii adjuncți ai direcțiilor din cadrul departamentelor Curții de Conturi și camerele de conturi județene și a Municipiului București vor fi numiți în urma promovării unui concurs, pentru o perioadă de 4 ani, cu posibilitatea prelungirii acesteia, o singură dată, reprezintă o măsură de natură să afecteze stabilitatea, prevăzută la art. 53 din Legea 94/1992, aferentă funcției de auditor public extern. Or, funcția de auditor public extern - conform Statului auditorilor publici externi - include și funcțiile de director și director adjuncți.

Totodată, textul legii introduce prevederi diferite pentru directorii și directorii adjuncți ai direcțiilor din cadrul departamentelor Curții de Conturi și camerelor de conturi județene și directorii structurilor similare din cadrul Autorității de Audit. Astfel, se creează premisele unui tratament inegal între factorii decizionali din structurile Curții de Conturi și Autorității de Audit.

De asemenea, teza finală a noului art. 10 alin. (3) precizează că la expirarea perioadei de exercitare a funcției de conducere, prelungită, după caz, auditorul public extern numit într-o astfel de funcție revine pe funcția de execuție deținută anterior. Însă, norma este neclară, în fapt existând situații în care directori din cadrul Curții

de Conturi au ocupat postul prin concurs, fiind, anterior concursului, încadrați pe posturi în alte instituții sau societăți comerciale. În plus, prin însăși natura organizării și funcționării unei instituții, „revenirea” pe o funcție „deținută anterior” pornește de la ipoteza rămânerii vacante a respectivei funcții, în caz contrar instituția aflându-se în imposibilitatea aplicării măsurilor dispuse de legiuitor. În aceste condiții, aplicabilitatea normei este neclară și contravine art. 1 alin. (5) din Constituție, întrucât nu se înțelege parcursul administrativ/în carieră într-o astfel de situație, cu atât mai mult cu cât legiuitorul a omis stabilirea unor reguli tranzitorii sau a unor clarificări.

În cuprinsul art. 10 alin. (3) din legea criticată – art. I pct. 9 - nu sunt prevăzute responsabilități sau trimiteri la reglementări infralegale care să stabilească în detaliu normele de organizare și derulare a concursurilor, astfel de reglementări având, de obicei, un grad sporit de schimbări succesive în timp.

Potrivit art. 52 alin. (1) din Legea nr. 94/1992, personalul de specialitate al Curții de Conturi, inclusiv cel cu funcții de conducere, își desfășoară activitatea în baza unor raporturi de serviciu, statutul acestora fiind subsumat dispozițiilor art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituția României, referitor la statutul funcționarilor publici.

Prin Decizia nr. 308/2018, Curtea a reținut că „normele privind ocuparea posturilor de conducere trebuie să respecte anumite cerințe de stabilitate și previzibilitate”. Așadar, aspecte esențiale - cum sunt, spre exemplu, condițiile generale de participare la examen/concurs, condițiile de vechime necesară participării la examen/concurs, tipul probelor de examen/concurs, condițiile în care candidații sunt declarați *admiși* și posibilitatea de contestare - trebuie reglementate prin lege organică.

Din această perspectivă, ocuparea funcțiilor de director și director adjunct, funcții de conducere ale departamentelor Curții de Conturi - autoritate de rang constituțional cu un rol esențial în controlul formării, administrării și întrebuințării resurselor publice - trebuie să fie reglementată în acord cu jurisprudența constituțională, fără omiterea din cuprinsul legii organice a niciunui element esențial al ocupării acestor posturi de conducere, date fiind prerogativele de putere publică pe care persoanele aflate în aceste funcții le vor exercita.

Pentru aceste considerente, reglementarea lacunară a modului de ocupare a unor funcții publice de conducere din cadrul Curții de Conturi este contrară art. 73 alin. (3) lit. j) și art. 147 alin. (4) din Constituție.

4. Art. I pct. 21, pct. 33, pct. 38, pct. 39 și pct. 55 din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5), art. 140, precum și art. 148 din Constituție

La art. I pct. 21 din legea criticată, noul alin. (6) al art. 15 din Legea nr. 94/1992 prevede: „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 sau dispozițiilor, după caz, cuprinse în acestea”.

Norma este lipsită de claritate și predictibilitate, întrucât nu rezultă către cine va fi transferată răspunderea pentru activitățile realizate în exercitarea funcțiilor de către reprezentanții entităților auditate și care au cauzat totuși un prejudiciu, aspect ce contravine art. 1 alin. (5) din Constituție, 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”.

Totodată, sintagma „nu răspund” este neclară, 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.

De asemenea, este neclar în ce măsură „organele cu atribuții de reglementare și avizare” ar putea avea atribuții directe în legătură cu modul de formare, administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului, față de care

Curtea de Conturi își exercită controlul. În acest sens, responsabilitatea și, implicit, răspunderea pentru consecințele măsurilor administrative luate de reprezentanții entităților auditate va aparține fie organelor cu atribuții de reglementare și avizare emitente ale documentelor în cauză, fie - în cazul punctelor de vedere/recomandărilor, care prin însăși natura lor nu pot fi considerate drept a avea caracter obligatoriu - niciuneia dintre entitățile implicate.

Această prevedere afectează și Cerințele esențiale ale sistemelor de gestiune și control nr. 14 respectiv nr. 18 din Anexa IV a Regulamentul Delegat (UE) nr. 480/2014 al Comisiei respectiv: „14. Separarea adecvată a funcțiilor și sisteme adecvate care permit garantarea faptului că orice alt organism care efectuează audituri în conformitate cu strategia de audit a programului dispune de independența funcțională necesară și ține cont de standardele de audit acceptate la nivel internațional.” și „18. Proceduri adecvate pentru furnizarea unei opinii de audit fiabile și pentru pregătirea raportului anual de control”.

Totodată, prevederile art. 15 alin. (6) afectează independența și funcționarea eficientă a Autorității de Audit și contravin prevederilor art. 72 lit. a), b), e) și f), art. 123 alin. (4) și 127 alin. (2) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013, în ceea ce privește: principiile generale ale sistemelor de gestiune și control; cerința independenței din punct de vedere funcțional a autorității de management și celei de certificare; precum și cerința independenței din perspectiva funcțiilor autorității de audit.

De asemenea, tot în sensul afectării independenței Autorității de Audit se înscriu și soluțiile legislative cuprinse la art. I pct. 55 din legea criticată, cu referire la art. 58 lit. q) din Legea nr. 94/1992, la art. I pct. 38 din legea criticată, cu referire la art. 33 din Legea nr. 94/1992, și la art. I pct. 39 din legea criticată, cu referire la art. 35 din Legea nr. 94/1992.

Critica este valabilă și pentru intervenția de la art. I pct. 33 ce vizează art. 29 alin. (5) din Legea nr. 94/1992 și care face trimitere la art.15 alin. (6) introdus prin legea criticată, extinzând exonerarea de răspundere și în cazul entităților auditate de Curtea de Conturi.

Față de cele de mai sus, considerăm că normele mai sus menționate, ce afectează independența Autorității de Audit, contravin art. 148 raportat la art. 140 din Legea fundamentală și atrag riscul unei decizii nefavorabile a Comisiei Europene pentru România, ceea ar putea implica suspendarea fondurilor alocate programelor operaționale.

5. Art. I pct. 36 încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție

La art. I pct. 36 din legea criticată cu referire la alin. (2³) al art. 32 din Legea nr. 94/1992 prevede: „Constatările înscrise în rapoartele de audit trebuie să se bazeze pe probe de audit cu grad de adecvare și grad de suficiență ridicată”. 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.

6. Art. I pct. 38 încalcă prevederile art. 1 alin. (3) și (5) și art. 131 din Constituție

La art. I pct. 38 din legea criticată cu referire la alin. (3) al art. 33 din Legea nr. 94/1992 se prevede: „(3) Stabilirea întinderii prejudiciului și dispunerea măsurilor pentru recuperarea acestuia constituie obligația conducerii entității auditate. În vederea stabilirii întinderii prejudiciului și dispunerii măsurilor pentru recuperarea acestuia, conducerea entității auditate poate apela la serviciile unui expert autorizat extern și independent. Dispunerea măsurilor apte să conducă la recuperarea prejudiciului constituie obligația conducerii entității auditate”.

În acord cu rolul său constituțional, art. 31 din Legea 94/1992 prevede: „(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”.

Or, prin posibilitatea acordată entității auditate de a recurge la serviciile unui expert autorizat extern și independent corelativ cu posibilitatea persoanelor interesate de a produce documente care să conțină argumente împotriva prejudiciilor constatate, rolul constituțional al Curții de Conturi va fi afectat. Această soluție legislativă vine în contradicție cu prevederile art. 140 alin. (4), teza a II-a din Constituție, potrivit căreia „(...) Membrii Curții de Conturi sunt independenți în exercitarea mandatului lor și inamovibili pe toată durata acestuia. Ei sunt supuși incompatibilităților prevăzute de lege pentru judecători”.

În acest context, subliniem că normele în vigoare oferă entităților auditate mijloace de apărare suficiente, atât în etapa administrativă, cât și în etapa judiciară – în cadrul căreia expertiza judiciară poate reprezenta un mijloc de probă.

La art. I pct. 38 din legea criticată, alin. (7) al art. 33 se prevede: „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, temeinicia acestora se supune controlului de calitate și de legalitate efectuat de o structură de specialitate din cadrul Curții de Conturi. Pe baza raportului întocmit de structura de specialitate, se supune aprobării plenului sesizarea organelor în drept. 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 aparține 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 acestora 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, iar plenul ajunge să se pronunțe numai după ce în prealabil o structură de specialitate din cadrul Curții de Conturi a efectuat un control de calitate și de legalitate cu privire la temeinicia indiciilor. 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. Așadar, instituirea unor filtre suplimentare 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 de Conturi, 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 îndeplinesc acte de autoritate publică, adică pentru acei agenți publici sau privați care sunt investiți și au abilitatea 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 însă 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. 55 prin raportare la introducerea acestei atribuții în competența plenului Curții de Conturi la art. 58 lit. t).

7. Art. I pct. 49 încalcă art. 125 alin. (3), art. 140 alin. (4), precum și art. 147 alin. (4) din Constituție

La art. I pct. 49 din legea criticată cu referire la alin. (3¹) al art. 49 din Legea nr. 94/1992 se prevede: „Membrii Curții de Conturi, pe lângă atribuțiile prevăzute de lege, pot desfășura activități didactice, de cercetare științifică și de formare profesională sau asimilate acestora”.

În conformitate cu 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, 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 echivalate 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 prin Constituție 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, excedează limitelor constituționale reglementate de art. 140 alin. (4) prin raportare la art. 125 alin. (3) din Legea fundamentală.

8. Art. I pct. 52 încalcă art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție

Din analiza prevederilor propuse la art. I. pct. 52 cu referire la art. 52 alin. (1) teza 1 din Legea nr. 94/1992 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”.

Regimul juridic al fiecăruia dintre cele două tipuri de raporturi (de serviciu, respectiv de muncă), 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 în Titlul II „Statutul funcționarilor publici” din Codul administrativ și respectiv în 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 efecte incerte cu privire la persoanele care în prezent își desfășoară activitatea în cadrul Curții de Conturi, în exercitarea raporturilor de serviciu.

Pe de altă parte, nici în cadrul Expunerii de motive nu pot fi identificate acele argumente care ar putea justifica obiectiv o astfel de intervenție, aspect ce contravine art. 1 alin. (3) din Constituție, conform celor statuate de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 139/2019, par. 78-81.

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, astfel cum este definită la 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. 52 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).

Teza a II-a a alin. (1) al art. 52 din legea criticată, ce reia dispozițiile din legea în vigoare, prevede: „Mobilitatea se realizează pentru eficientizarea activității Curții de Conturi și pentru dezvoltarea carierei profesionale”. Or, în condițiile în care legiuitorul a decis schimbarea naturii funcțiilor de auditor din funcții publice în funcții contractuale, se impunea și compatibilizarea cu regulile/instituțiile din Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii. Astfel, dacă legislația privind funcția publică operează în mod curent cu noțiunea de „mobilitate” în sens de modificare a raporturilor de serviciu, acest lucru nu este valabil în ceea ce privește Codul muncii, unde prin „clauza de mobilitate” părțile în contractul individual de muncă stabilesc că, în considerarea specificului muncii, executarea obligațiilor de serviciu de către salariat nu se realizează într-un loc stabil de muncă, iar o așa-numită „modificare a raporturilor de muncă” echivalează în fapt cu modificarea contractului individual de muncă.

9. Art. I pct. 55 raportat la pct. 15 încalcă art. 1 alin. (5) precum și art. 148 coroborat cu art. 140 din Constituție

La art. I pct. 15 din legea criticată cu referire la alin. (1) al art. 13 din Legea nr. 94/1992 se prevede: „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 Uniunii Europene nerambursabile, cu sediul în Municipiul București. În teritoriu, Autoritatea de Audit

are structuri regionale organizate în județele în care își desfășoară activitatea agenții, autorități de management și/sau organismele intermediare care gestionează fondurile Uniunii Europene, precum și în alte județe care vor fi stabilite prin hotărâre a plenului Curții de Conturi.”

În ceea ce privește imperativul independenței Autorității de Audit, soluția propusă reia în esență norma în vigoare de la art. 13 alin. (1) din Legea nr. 94/1992. Considerăm însă că aceasta va rămâne strict declarativă, golită de conținut în condițiile în care înființarea structurilor regionale ale Autorității de Audit va fi decisă de plenul Curții de Conturi.

Astfel, din perspectiva intervenției de la art. I pct. 55 din legea criticată, ce vizează lit. q) a art. 58 din Legea nr. 94/1992, 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, învederăm instanței constituționale că aceasta nu se corelează cu dispozițiile art. I pct. 15 mai sus menționat potrivit cărora 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 Uniunii Europene nerambursabile”.

Din coroborarea acestor norme rezultă că acestea sunt contradictorii și că, în realitate, acest organism nu se va mai bucura de independență. Prezentarea de rapoarte Plenului Curții de Conturi anulează practic ideea de independență. De altfel, prin Decizia nr. 26/2012, Curtea Constituțională a statuat 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, aducându-se atingere dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție.

Totodată, afectarea independenței Autorității de Audit 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.

10. Art. I pct. 56 încalcă art. 140 alin. (1) și alin. (4) din Constituție

Potrivit acestui punct din legea supusă controlului de constituționalitate, cu referire la art. 58 lit. Ț) din Legea nr. 94/1992, printre atribuțiile plenului Curții de Conturi va fi și aceea de a aproba procedura de reverificare/redeschidere a examinării situațiilor financiare pentru motive întemeiate.

Această nouă atribuție introdusă în competența plenului Curții de Conturi contravine rolului constituțional al acestei autorități, respectiv principiului egalității consilierilor de conturi. Aceasta întrucât 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.

11. Art. III contravine art. 1 alin. (5), art. 15 alin. (2) și art. 16 alin. (1) din Constituție

La alin. (1) al acestui articol se prevede că: „Persoanele care, la data intrării în vigoare a prezentei legi, ocupă funcțiile de director și de director adjunct în cadrul departamentelor ori la camerele de conturi județene și a municipiului București vor exercita atribuțiile corespunzătoare acestor funcții până la organizarea și desfășurarea concursului în conformitate cu prevederile art. 10 din Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, cu modificările și completările ulterioare și cu cele aduse prin prezenta lege, dar nu mai mult de 12 luni”.

Considerăm că această prevedere este în contradicție atât cu principiul constituțional al neretroactivității legii, cât și cu cel al egalității în fața legii.

a) Potrivit legii, directorii și directorii adjuncți aflați pe funcție au susținut concursuri pentru ocuparea acesteia, pe perioadă nedeterminată, iar anual performanțele lor profesionale și manageriale sunt evaluate de către plenul Curții de Conturi. Totodată, potrivit legii, cei care nu își exercită profesia la un înalt nivel de calitate și pregătire profesională pot fi sancționați, inclusiv cu destituirea din funcție.

Aplicarea noii legi la o situație juridică deja existentă și modificarea unui raport juridic care a luat naștere sub imperiul vechii legi echivalează cu retroactivitatea noii legi, ceea ce intră în flagrantă contradicție cu prevederile art. 15 alin. (2) din Constituție, potrivit căroră: „Legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile.”

b) De asemenea, dispozițiile criticate conduc la un tratament juridic diferențiat, nejustificat între funcțiile de conducere din cadrul Curții de Conturi. Norma nu se va aplica directorilor din cadrul Autorității de Audit care, în teritoriu, are structuri regionale conduse de directori, omologi ai directorilor camerelor județene. Se poate constata din cuprinsul actului normativ criticat că reglementările privind exercitarea atribuțiilor corespunzătoare acestor funcții, până la organizarea și desfășurarea concursului, nu se aplică și acestora.

Așadar, constatăm un „dublu standard”, așa cum rezultă din conținutul legii criticate, care vine în contradicție cu egalitatea în fața legii, principiu consacrat de art. 16 alin. (1) din *Legea fundamentală* - „(1) Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.”

Alin. (2) și (3) ale art. III prevăd: „(2) În termen de 24 de luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi se va efectua certificarea auditorilor publici externi, în conformitate cu regulamentul aprobat de plenul Curții de Conturi. Persoanele care dețin o calificare recunoscută pe plan internațional care atestă competența lor în audit public extern vor fi certificate potrivit unei proceduri speciale prevăzută în același regulament. (3) Personalul Curții de Conturi cu atribuții în domeniul auditului public extern la data intrării în vigoare a prezentei legi este autorizat să exercite în

continuare aceste atribuții numai până la data certificării în conformitate cu prevederile alin. (2)”.

Apreciem că textul celor două alineate este neclar și impredictibil și caracterizat prin lipsă de transparență, ceea ce contravine art. 1 alin. (5) din Constituție, în componenta sa privind calitatea legii. Se oferă astfel posibilitatea ca printr-un act administrativ intern, infralegal să se stabilească procedura de certificare. În vederea asigurării predictibilității, inclusiv pentru personalul Curții de Conturi, care în prezent exercită atribuții în domeniului auditului public extern, legislația primară trebuie să cuprindă criteriile, modul de realizare, frecvența sau organismul competent să realizeze această certificare.

Având în vedere că potrivit dispozițiilor Capitolului V din Legea nr. 94/1992, auditorii publici externi își desfășoară activitatea potrivit unui raport de serviciu în cadrul Curții de Conturi, iar potrivit art. III din legea dedusă controlului de constituționalitate rezultatul „certificării” auditorilor publici externi poate avea drept efect, în unele cazuri, modificarea sau chiar încetarea raporturilor de serviciu, apreciem că aceste elemente esențiale ale procedurii de certificare trebuie să fie reglementate la nivelul legii organice, potrivit art. 73 alin. (3) lit. j) și a jurisprudenței Curții Constituționale în materie.

Totodată, având în vedere că alin. (2) și alin. (3) ale art. III nu disting între auditorii publici externi ai Curții de Conturi și cei ai Autorității de Audit, se deduce că aceste norme sunt incidente și în cazul auditorilor publici externi din cadrul Autorității de Audit. Se creează premisele afectării independenței auditorilor și implicit pot fi încălcate independența și funcționarea eficientă a Autorității de Audit.

II. Motive de neconstituționalitate extrinsecă

1. Încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (3) și alin. (5) coroborate cu cele ale art. 141 din Constituție

Potrivit art. 141 din Constituție: „Consiliul Economic și Social este organul consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare”. În conformitate cu art. 2 alin. (1) și alin. (2) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea Consiliului Economic și Social (CES): „(1) Consiliul Economic și Social este consultat obligatoriu asupra proiectelor de acte normative inițiate de Guvern sau a propunerilor legislative ale deputaților ori senatorilor. Rezultatul acestei consultări se concretizează în avize la proiectele de acte normative. (2) Domeniile de specialitate ale Consiliului Economic și Social sunt: (...) b) politicile financiare și fiscale; c) relațiile de muncă, protecția socială, politicile salariale și egalitatea de șansă și de tratament; (...)”, iar potrivit art. 5 lit. a) din același act normativ: „Consiliul Economic și Social exercită următoarele atribuții: a) avizează proiectele de acte normative din domeniile de specialitate prevăzute la art. 2 alin. (2), inițiate de Guvern, precum și propunerile legislative ale deputaților și senatorilor, invitând inițiatorii la dezbaterile actelor normative.”

Având în vedere prevederile constituționale și legale menționate și față de obiectul de reglementare al legii criticate, consultarea Consiliului Economic și Social era obligatorie.

Din perspectiva relațiilor de muncă, protecție socială, politici salariale și egalitate de șansă și de tratament - domeniu de specialitate al CES prevăzut la art. 2 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 248/2013 - consultarea CES era obligatorie atât la momentul depunerii inițiativei legislative la prima Cameră competentă, cât și ulterior cu prilejul dezbaterii în cadrul Camerei decizionale. Astfel, în forma inițiatorului sunt modificate și completate norme din cuprinsul Legii nr. 94/1992 ce vizează relațiile de muncă/raporturile de serviciu aplicabile personalului Curții de Conturi (art. I pct. 9, pct. 10, pct. 11, pct. 20, pct. 52, pct. 53, precum și pct. 54). Același tip de relații sociale (grupate în legea în vigoare în capitolul II, intitulat „Organizarea și conducerea Curții de Conturi”, și în capitolul V, intitulat „Numirea

și statutul personalului Curții de Conturi”) sunt reglementate la art. I pct. 8-22 și la art. I pct. 49-54, respectiv la art. III din legea criticată.

Din perspectiva domeniului prevăzut la art. 2 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 248/2013, respectiv cel referitor la politicile financiare și fiscale subliniem că prin legea supusă controlului de constituționalitate se aduc modificări și completări Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi. Potrivit art. 140 alin. (1) teza I din Constituție reluat în art. 1 alin. (1) din Legea nr. 94/1992, Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public. Componentă esențială a politicii financiare a statului, controlul financiar realizat de Curtea de Conturi are ca obiective cunoașterea de către stat a modului în care sunt administrate mijloacele materiale și financiare, a modului de realizare și de cheltuire a banului public, a modului în care este asigurat echilibrul financiar, realizată eficiența economico-financiară, și, nu în ultimul rând, dezvoltarea economiei naționale și progresul social. În acest sens, prin Decizia nr. 544/2006, Curtea Constituțională a reținut că activitatea Curții de Conturi este „indispensabilă asigurării suportului financiar al funcționării tuturor organelor statului”. Față de cele de mai sus, este evident faptul că avizul CES trebuia solicitat, politica financiară reprezentând unul dintre domeniile de specialitate ale Consiliului - conform art. 2 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 248/2013.

Or, din analiza parcursului legislativ a actului normativ criticat și a documentelor atașate, disponibile în format electronic pe paginile de internet ale celor două Camere ale Parlamentului, se poate constata că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a fost adoptată în lipsa solicitării avizului CES, deși aceasta reglementează și în două domenii de specialitate ale acestui organism de rang constituțional.

În acest sens, prin Decizia nr. 139/2019, Curtea Constituțională a statuat: „84. În aplicarea normelor constituționale de referință, Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative impune, prin art. 31 alin. (3), anterior citat, ca forma finală a instrumentelor de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative să facă referiri la avizul Consiliului

Legislativ și, după caz, al altor autorități avizatoare, precum Consiliul Economic și Social. Desigur că, așa cum se arată și în punctul de vedere transmis de Camera Deputaților, nu este obligatorie și obținerea unui aviz, iar procedura legislativă nu poate fi obstrucționată de pasivitatea autorităților avizatoare. Însă, în cauză, un astfel de aviz nu a fost solicitat. Ca urmare, având în vedere dispozițiile constituționale și legale citate, absența solicitării avizului Consiliului Economic și Social este de natură să susțină neconstituționalitatea extrinsecă a legii, în raport de prevederile art. 1 alin. (3) și (5), coroborate cu cele ale art. 141 din Constituție. 85. Curtea subliniază că principiul legalității, prevăzut de dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, interpretat în coroborare cu celelalte principii subsumate statului de drept, reglementat de art. 1 alin. (3) din Constituție, impune ca atât exigențele de ordin procedural, cât și cele de ordin substanțial să fie respectate în cadrul legiferării. Regulile referitoare la fondul reglementărilor, procedurile de urmat, inclusiv solicitarea de avize de la instituțiile prevăzute de lege nu sunt însă scopuri în sine, ci mijloace, instrumente pentru asigurarea dezideratului calității legii, o lege care să slujească cetățenilor, iar nu să creeze insecuritate juridică. În același sens, Curtea Constituțională s-a mai pronunțat, de exemplu, prin Decizia nr. 128 din 6 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 189 din 8 martie 2019, când a reținut că "în ansamblul normelor constituționale, dispozițiile care cuprind reguli cu caracter procedural incidente în materia legiferării se corelează și sunt subsumate principiului legalității, consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție, la rândul său acest principiu stând la temelia statului de drept, consacrat expres prin dispozițiile art. 1 alin. (3) din Constituție. De altfel, și Comisia de la Veneția, în raportul intitulat Rule of law checklist, adoptat la cea de-a 106-a sesiune plenară (Veneția, 11-12 martie 2016), reține că procedura de adoptare a legilor reprezintă un criteriu în aprecierea legalității, care constituie prima dintre valorile de referință ale statului de drept (pct. II A5). Sub acest aspect sunt relevante, între altele, potrivit aceluiași document, existența unor reguli constituționale clare în privința procedurii legislative, dezbaterile publice ale proiectelor de legi, justificarea lor adecvată, existența evaluărilor de impact de adoptarea legilor. Referitor la rolul acestor proceduri, Comisia reține că statul de drept este legat de democrație prin faptul că promovează responsabilitatea și accesul la drepturile care limitează puterile majorității." (paragraful 32)".

Pentru motivele expuse, apreciem că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a fost adoptată cu încălcarea art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție coroborate cu art. 2 și art. 5 din Legea nr. 248/2013, precum și cu încălcarea art. 141 din Constituție, viciu de neconstituționalitate de natură extrinsecă ce determină neconstituționalitatea legii criticate în ansamblul său.

2. Încălcarea art. 61 alin. (2) și art. 75 alin. (1) și alin. (5), prin raportare la art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție

A) Încălcarea dispozițiilor referitoare la procedura întoarcerii legii

Potrivit art. I pct. 9 din legea supusă controlului de constituționalitate, consilierii de conturi nu vor mai îndeplini și funcția de șefi ai departamentelor Curții de Conturi, ci vor avea doar un rol de coordonare a acestora. Totodată, conform modificărilor aduse art. 10 alin. (3) din Legea nr. 94/1992, mandatele directorilor și directorilor adjuncți din conducerea direcțiilor din cadrul departamentelor Curții de Conturi, respectiv conducerea camerelor de conturi județene și a municipiului București, vor avea o durată determinată de 4 ani, cu posibilitatea de prelungire o singură dată. Norma stabilește și un raport de subordonare a acestor structuri față de președintele Curții de Conturi, respectiv față de vicepreședinții acesteia, în conformitate cu atribuțiile delegate de către președinte.

În procedura legislativă derulată la nivelul Senatului a fost eliminată soluția avută în vedere de inițiator în cuprinsul art. 10 alin. (3¹), potrivit căruia „persoanele care, la data intrării în vigoare a prezentei legi, dețin funcția de director, ocupată în urma promovării unui concurs, se reîncadrează, prin efectul legii, cu un mandat pe o perioadă de 4 ani, cu posibilitatea reînnoirii acestuia”. Potrivit art. I pct. 13 din legea dedusă controlului de constituționalitate, „directorii și directorii adjuncți din cadrul departamentelor și camerelor de conturi județene și a municipiului București răspund în fața plenului și a președintelui pentru activitatea desfășurată, în condițiile legii, ale normelor și procedurilor stabilite de plenul Curții de Conturi”.

O altă modificare este cea cuprinsă în art. I pct. 53 din lege, prin care este

schimbată modalitatea de numire a unor categorii de personal din cadrul Curții de Conturi, menționându-se că „personalul cu funcții de conducere în domeniul auditului este numit de plenul Curții de Conturi, iar celelalte categorii de personal, de președinte Curții”. Potrivit legislației în vigoare, întreaga categorie a personalului cu funcții de conducere este numită de plenul Curții de Conturi. Or, norma introdusă la Camera decizională restrânge prerogativa plenului Curții de Conturi de a numi personalul aflat în funcții de conducere doar la domeniul auditului.

Nu în ultimul rând, corelativ cu eliminarea art. 10 alin. (3¹) din forma inițiatorului, Senatul a introdus art. III, potrivit căruia „(1) Persoanele care, la data intrării în vigoare a prezentei legi, ocupă funcțiile de director și director adjunct în cadrul departamentelor ori la camerele de conturi județene și a municipiului București, vor exercita atribuțiile corespunzătoare acestor funcții până la organizarea și desfășurarea concursului în conformitate cu prevederile art. 10 din Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, cu modificările și completările ulterioare și cu cele aduse prin prezenta lege, dar nu mai mult de 12 luni; (2) În termen de 24 de luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi se va efectua certificarea auditorilor publici externi, în conformitate cu regulamentul aprobat de plenul Curții de Conturi. Persoanele care dețin o calificare recunoscută pe plan internațional care atestă competența lor în audit public extern vor fi certificate potrivit unei proceduri speciale prevăzută în același regulament; (3) Personalul Curții de Conturi cu atribuții în domeniul auditului public extern la data intrării în vigoare a prezentei legi este autorizat să exercite în continuare aceste atribuții numai până la data certificării în conformitate cu prevederile alin. (2)”.

Toate aceste intervenții legislative realizate la Camera decizională reprezintă, în realitate, intervenții asupra unor aspecte ce vizează funcția publică. Or, potrivit art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție acest domeniu trebuie reglementat prin lege organică, iar, potrivit art. 75 alin. (1), teza finală acesta atrage competența decizională a Camerei Deputaților.

Potrivit art. 10 alin. (5) din forma în vigoare a Legii nr. 94/1992 „personalul de control financiar încadrat la Curtea de Conturi dobândește calitatea de auditor public extern”.

Totodată, în capitolul V din Legea nr. 94/1992, denumit „Numirea și statutul personalului Curții de Conturi”, sunt reglementate o serie de aspecte privind statutul

personalului de specialitate al Curții de Conturi, inclusiv cel cu funcții de conducere. Astfel, la art. 52 alin. (1) din forma în vigoare a Legii nr. 94/1992 se prevede 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. Mobilitatea se realizează pentru eficientizarea activității Curții de Conturi și în interesul personalului acesteia, pentru dezvoltarea carierei profesionale”. În mod evident, utilizarea noțiunilor de „raport de serviciu”, „mobilitate în cadrul aceleiași categorii profesionale” și „dezvoltarea carierei profesionale” sunt elemente esențiale ale funcției publice – astfel cum este aceasta reglementată prin Codul administrativ, precum și prin statutele speciale ale altor funcții publice – pe care legiuitorul a înțeles să le atașeze statutului personalului Curții de Conturi. Din această perspectivă, intervenția legislativă din legea criticată asupra art. 52 din Legea nr. 94/1992, prin care sintagma „raporturi de serviciu” va fi înlocuită cu sintagma „raporturi de muncă”, evidențiază, pe de o parte, statutul actual de funcționar public al personalului Curții de Conturi, iar, pe de altă parte, schimbarea de optică a legiuitorului. Această nouă viziune trebuia însă realizată cu respectarea dispozițiilor art. 75 din Constituție.

În jurisprudența sa referitoare la statutul funcționarilor publici, Curtea Constituțională a reținut că dispoziția art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție se referă la „elementele esențiale în ceea ce privește nașterea, executarea și încetarea raporturilor de serviciu” (Decizia nr. 258/2017, Decizia nr. 306/2018). Într-o altă decizie, Curtea a reținut că ocuparea posturilor de conducere se referă la modul de executare a raporturilor de serviciu, implicând o modificare a acestor raporturi. Totodată, Curtea a reținut că aspectele privind ocuparea posturilor de conducere țin în mod evident de cariera funcționarului public și presupun o modificare atât a atribuțiilor (a felului muncii), cât și a salarizării. Exercițarea raportului de serviciu se realizează de la nașterea acestuia, prin actul de numire, și până la încetarea lui, în condițiile legii (Decizia nr. 172/2016).

Din această perspectivă, apreciem că toate modificările privind statutul personalului Curții de Conturi, realizate în cursul procedurii parlamentare derulate la nivelul Senatului, Cameră decizională, se circumscriu art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție. Însă, potrivit art. 75 alin. (1) din Constituție referitor la repartizarea competențelor între cele două Camere ale Parlamentului, legiuitorul constituant a

realizat o diferențiere funcțională între cele două Camere, cu ocazia revizuirii din anul 2003. Conform acestui articol, „se supun spre dezbateri și adoptare Camerei Deputaților, ca primă Cameră sesizată (...) proiectele legilor organice prevăzute la art. 73 alin. (3) literele e), k), l), n), o) (...)”. *Per a contrario*, toate celelalte proiecte de legi organice prevăzute la alte litere ale art. 73 alin. (3) din Constituție decât cele cinci enumerate în mod limitativ de art. 75 alin. (1), inclusiv cele care cuprind dispoziții referitoare la statutul funcției publice, presupun o competență decizională a Camerei Deputaților și o competență de primă Cameră sesizată a Senatului.

Pentru a rezolva situațiile actelor normative care cuprind dispoziții ce aparțin mai multor domenii de reglementare, legiuitorul constituant a introdus la art. 75 alin. (4) și alin. (5) procedura întoarcerii legii.

În cazul de față, având în vedere conținutul modificărilor aduse art. I pct. 9, art. I pct. 52 - 53 și, respectiv art. III din legea criticată, Senatul a adoptat prevederi care ținau de competența decizională a Camerei Deputaților, cu ignorarea prevederilor constituționale ale art. 75 alin. (1), alin. (4) și alin. (5). Așa cum a reținut și Curtea în jurisprudența sa, într-o astfel de situație, legea trebuia întoarsă la prima Cameră sesizată, ceea ce nu s-a întâmplat, motiv pentru care conținutul punctelor amintite a fost sustras dezbaterii și adoptării Camerei decizionale contrar art. 61 alin. (2) și art. 75 alin. (1) și alin. (5) din Constituție.

B). Încălcarea principiului bicameralismului

Potrivit expunerii de motive, intenția inițiatorului a fost aceea de a asigura „corelarea unor prevederi din Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi cu standardele internaționale de audit, respectarea dispozițiilor privind tehnica normativă în elaborarea reglementărilor privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, clarificarea unor dispoziții pentru a înlătura incertitudinea juridică, precum și actualizarea unor termeni”.

Legea supusă controlului de constituționalitate a fost adoptată tacit de Camera Deputaților, în calitate de primă Cameră sesizată, și adoptată de Senat, în calitate de Cameră decizională. Prin raportare la amploarea modificărilor aduse de Senat, în calitate de Cameră decizională, apreciem că legea a fost adoptată cu nesocotirea principiului bicameralismului consacrat de art. 61 alin. (2) și art. 75 alin. (1) din

Constituție.

Curtea Constituțională a statuat că principiul bicameralismului izvorăște din art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție. În jurisprudența constituțională au fost stabilite două criterii esențiale (cumulative) pentru a se determina cazurile în care în 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”.

De asemenea, Curtea Constituțională a stabilit, prin Decizia nr. 472/2008, că: „Dezbaterea parlamentară a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului nostru bicameral. Așadar, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce asupra proiectului de lege adoptat de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze, ceea ce contravine principiului bicameralismului (...) și a competențelor stabilite pentru cele două Camere, potrivit art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală”.

Totodată, prin Decizia nr. 624/2016, Curtea Constituțională a statuat că

art. 75 alin. (3) din Constituție, prin folosirea sintagmei „decide definitiv” cu privire la Camera decizională, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca proiectul sau propunerea legislativă adoptată de prima Cameră sesizată să fie dezbătută în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări. Curtea a subliniat că, în acest caz, Camera decizională nu poate însă modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator.

Însă, în cadrul procedurii parlamentare derulate cu privire la legea criticată, la Camera decizională a fost adoptat un număr de 65 de amendamente și, chiar dacă unele dintre acestea se refereau la aspecte de tehnică legislativă, o parte importantă a amendamentelor modifică aspecte ce țin de fondul reglementării, legea îndepărtându-se în mod substanțial de viziunea inițiatorului și de filosofia sa inițială. În acest context, se numără:

- modificările aduse de Senat definițiilor anumitor termeni și expresii - cu referire la art. 2 din Legea nr. 94/1992;
- eliminarea unor dispoziții referitoare la structura Curții de Conturi - cu referire la art. 8 alin. (2) din Legea nr. 94/1992;
- modificarea prevederilor privind funcțiile de conducere a departamentelor și a direcțiilor, precum și durata exercitării acestora - cu referire la art. 10 alin. (1), (3) și (3¹), art. 11 din Legea nr. 94/1992;
- stabilirea unui termen de prescripție extinctivă - cu referire la art. 33 alin. (3¹) din Legea nr. 94/1992;
- eliminarea formei de vinovăție a gravei neglijențe a auditorilor, ca temei al obligativității acțiunii în regres - cu referire la art. 35 alin. (4) din Legea nr. 94/1992;
- adăugarea unei noi atribuții a Curții de Conturi - art. 42 lit. e) din Legea nr. 94/1992;
- modificări ale unor dispoziții privind statutul funcției publice - art. 55 din Legea nr. 94/1992, respectiv art. III din legea supusă controlului de constituționalitate.

Analizând comparativ cele două texte (cel adoptat de Camera Deputaților, în forma inițiatorului, și cel adoptat de Senat) rezultă că legea, în forma adoptată de Senat, se îndepărtează în mod substanțial de forma inițială, cât și de obiectivele urmărite de inițiativa legislativă, expuse potrivit instrumentului de motivare.

Nu în ultimul rând, configurația semnificativ diferită rezultă și din textele adăugate de Senat, legea criticată având un număr de cinci articole, primul cuprinzând 60 de puncte, majoritatea modificărilor substanțiale fiind realizate chiar în cuprinsul articolelor în discuție.

Mai mult, modificările esențiale ce țin de activitatea, atribuțiile, organizarea Curții de Conturi, respectiv statutul personalului acesteia vizează chiar elemente de bază ale unei autorități consacrate la nivel constituțional cu un rol crucial în formarea, administrarea și întrebuințarea resurselor financiare ale statului român și ale sectorului public. Din această perspectivă, o asemenea modalitate de legiferare prin adoptarea de amendamente ce vizează aspecte vitale pentru buna funcționare și asigurarea independenței acestei autorități constituționale este cu atât mai mult una care contravine principiilor constituționale amintite și încalcă prevederile Legii fundamentale care consacră principiul bicameralismului.

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