



AVIZ
**referitor la proiectul de Lege privind unele măsuri
pentru accelerarea reformei economice**

Analizând proiectul de Lege privind unele măsuri pentru accelerarea reformei economice, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.74 din 05.05.1999,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a din Legea nr.73/1993 și art.48(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil proiectul de lege, cu următoarele observații și propuneri:

I. Considerații generale

1. Proiectul vizează, pe de o parte, corecția cadrului normativ aplicabil unor domenii cu impact direct asupra reformei economice (privatizare, contracte speciale care permit finanțarea activităților economice, restructurarea agenților economici cu capital de stat, eliminarea pierderilor din economie, protecția privatizatorului) și, pe de altă parte, introducerea unor norme specifice aplicabile garanțiilor reale mobiliare cu scopul de a realiza o reglementare uniformă în materia obligațiilor comerciale.

Deși proiectul are o structură eterogenă, domeniile vizate au în vedere o mai optimă corelare a normelor aplicabile reformei economice cuprinse în cele cinci acte normative modificate și, totodată, o adaptare a cadrului normativ în funcție de evoluțiile survenite în economie în etapele anterioare.

În acest context, semnalăm că materia de la ultimul titlu - Regimul juridic al garanțiilor mobiliare - deși se dorește a fi o componentă a măsurilor de accelerare a reformei economice - prin amploarea noutăților juridice și consecințele lor imediate, poate

genera anumite distorsiuni la aplicare, cu atât mai mult cu cât nu există dotările și logistica de aplicare necesară implementării imediate a noilor instituții juridice.

Față de aceste aspecte, dificultățile majore care vor interveni în procesul de punere în aplicare, datorate în special lipsei resurselor financiare și a unui personal specializat corespunzător, vor putea constitui în realitate piedici în accelerarea reformei.

Totodată, este de semnalat că celelalte titluri cuprind norme modificatoare sau completatoare ale unor acte normative distincte care, prin republicare se vor îngloba în actele normative de bază și vor conserva unitatea fiecărui act normativ, pe când materia ultimului titlu - regimul garanțiilor mobiliare - ar urma să rămână singură în această lege și să capete consacrare normativă printr-un act normativ care va avea ca titlu "Lege privind unele măsuri pentru accelerarea reformei economice".

Pentru evitarea acestei situații, în cazul în care, totuși, se optează pentru menținerea Titlului VI în corpul acestei legi, propunem reformularea titlului acesteia, astfel :

"Lege privind unele măsuri pentru accelerarea reformei economice, precum și pentru stabilirea regimului juridic al garanțiilor reale mobiliare".

2. Având în vedere materia eterogenă a proiectului, pentru realizarea unei analize pertinente și utile, ușor de individualizat, fiecare din domeniile propuse a se reglementa vor fi tratate, acolo unde este cazul, în cadrul fiecărui titlu pe două coordonate, respectiv "observații generale" și "proponeri de îmbunătățire".

II. Titlul I, referitor la modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.88/1997 privind privatizarea societăților comerciale

A. Observații generale

1. Modificările preconizate pentru acest important act normativ au menirea de a concura la accelerarea și finalizarea privatizării, prin corelarea noilor schimbări survenite în planul instituțiilor implicate în procesul privatizării, modificarea unor termene și proceduri, schimbarea unor soluții cu privire la regimul juridic aplicabil terenurilor cu situație neclarificată, introducerea unor noi mecanisme privind restructurarea agenților economici care înregistrează pierderi ("închiderea operațională" și "dizolvarea de drept"), simplificarea metodelor de privatizare, protecția persoanelor implicate în procesul de privatizare etc.

2. Cu privire la legiferarea instituției "dizolvării de drept" în ipoteza în care societatea comercială are datorii cumulate ce depășesc 50% din total activ, sunt de semnalat anumite posibile consecințe negative datorită calificării "de drept", situație ce evocă intervenția automată *ope legis* a încetării vieții juridice a agentului economic în cauză. Una dintre aceste consecințe este legată de regimul actelor juridice încheiate de respectivul agent economic până la constatarea intervenției dizolvării de drept.

De asemenea, apreciem că măsura este excesivă în raport cu drepturile creditorilor acesteia. Astfel, aceștia vor fi lipsiți de facultatea ca, în virtutea libertății contractuale, să decidă o reeșalonare a creanțelor lor, fiind siliți să utilizeze numai calea oferită de această procedură.

Pe de altă parte, noua abordare are marele neajuns că, în ipoteza apropierei de o asemenea situație financiară, se blochează orice tentativă de privatizare a respectivei societăți comerciale, deoarece orice investitor va aștepta (sau chiar ajuta) îndeplinirea condiției respective pentru a cumpăra activele societății respective la un preț mult mai scăzut.

Într-o astfel de situație, abordarea propusă pare, mai degrabă, un abandon decât o măsură de reformă economică.

3. Sunt de semnalat anumite consecințe negative care pot fi generate de preconizata "majorare de drept" - post-privatizare - a capitalului social al societăților comerciale, în ipoteza obținerii certificatului de atestare a dreptului de proprietate asupra terenurilor și atribuirea acțiunilor aferente valorii acestora statului sau unității administrativ teritoriale, deoarece o astfel de schimbare de soluție ar distorsiona chiar scopul legii, respectiv accelerarea și finalizarea privatizării, unele societăți redevenind cu capital de stat sau chiar cu capital majoritar de stat.

4. Referitor la noul **art.32⁴**, care reglementează repararea prejudiciilor cauzate societăților comerciale, privatizate sau în curs de privatizare, generate de restituirea către foștii proprietari a bunurilor imobile trecute în proprietatea statului, aflate în patrimoniul acestora, sau ca urmare a acordării foștilor proprietari a unor despăgubiri în echivalent, sunt necesare anumite precizări.

Astfel, calificarea "bunuri imobile trecute în proprietatea statului" este excesiv de generică, deoarece implică introducerea sub sfera de incidență a normei respective și a bunurilor imobile industriale naționalizate care, evident, au fost trecute în proprietatea

statului, or, pentru acest domeniu, potrivit art.43 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.88/1997, ar fi trebuit să se elaboreze un nou act normativ, de sine-stătător. Este cazul aporturilor în natură, bunuri imobile (terenuri clădiri) la capitalul social al unor societăți comerciale naționalizate care, în prezent, se află în patrimoniul societății comerciale rezultate din transformarea fostelor întreprinderi de stat potrivit Legii nr.15/1990.

Fără a pune în discuție soluțiile preconizate, apreciem că o tratare simplificată, în cadrul unei legi de privatizare, coroborată cu lipsa fondurilor pentru despăgubiri, ar avea consecințe negative în plan economic și social.

Pentru evitarea acestor situații, considerăm că prevederea ar fi trebuit să se limiteze, numai la acele bunuri **aflate inițial** în patrimoniul societăților comerciale care, prin hotărâri definitive și irevocabile ale instanțelor judecătorești, au fost atribuite unor persoane fizice.

5. Cu privire la Secțiunea a III-a, intitulată "Lichidarea", apreciem că introducerea unor norme speciale, cu proceduri mult mai rigide și rapide, sub aspectul termenelor, creează un regim derogatoriu de la cele două regimuri prevăzute, pe de o parte, de Legea nr.31/1990 privind societățile comerciale și, pe de altă parte, de Legea nr.64/1995 privind procedura reorganizării judiciare și a falimentului, instituind o a treia cale. De asemenea, prin termenele scurte preconizate, noua procedură nu conservă și protejează în suficientă măsură drepturile creditorilor.

6. În cadrul modificărilor propuse, se constată introducerea în mecanismul de funcționare al tuturor instituțiilor implicate, a consultanților și agenților de privatizare, construcție ce naște, în mod firesc, anumite semne de întrebare cu privire la costurile acestor colaborări, pe de o parte, precum și a rolului real al instituțiilor publice implicate, pe de altă parte. Astfel, dacă atribuțiile de fond în domeniul consultanței și privatizării sunt transferate, contra cost, către diverse entități există riscul dispersiei fondurilor și răspunderii și implicit, al diminuării drastice a veniturilor obținute din privatizare care, potrivit art.9 alin.(1), ar trebui să alimenteze bugetul de stat.

B. Observații și propuneri de îmbunătățire la unele texte

1. La Art.I, pct. 18 referitor la art.10 alin.(2), apreciem că prevederile care limitează controlul Curții de Conturi **numai la încasarea și folosirea ... veniturilor** din privatizare, instituie o măsură excesivă de protecție a privatizatorului, deoarece înlătură și controlul acestei instituții cu privire la efectuarea plăților izvorâte din contractele de vânzare-cumpărare de acțiuni, deci, ulterior încheierii acestora.

Reamintim, în acest context că, prețul vânzării pachetelor de acțiuni ar trebui să constituie o importantă sursă de venituri ale bugetului de stat, însă, eliminând acest control asupra modului de încasare a prețului, Fondul Proprietății de Stat și instituțiile implicate vor dobândi și abilitatea ca, ulterior încheierii contractului de privatizare, din varii motive să renegocieze prețul și să încheie acte adiționale. Evident, riscurile acestei abordări apar în momentul în care prin actul adițional se stabilește un preț inferior celui stabilit inițial.

Având în vedere cele de mai sus, sugerăm eliminarea din prima frază, a formulei "incluzând, între altele, **clauzele referitoare la preț**", iar la partea finală a frazei a doua, propunem următoarea formulare :

"... din vânzarea acțiunilor, **conform contractelor încheiate**, sau din alte surse, precum și legalitatea cheltuielilor".

2. La Art.I, pct. 18, la art.10 alin.(3), ultima teză, apreciem că introducerea unei norme exprese cu privire la exonerarea "*de plano*" de răspundere a membrilor organelor de conducere al instituțiilor implicate și a salariaților acestora, în cazul în care agenții de privatizare selectați de către aceștia nu își îndeplinesc obligațiile asumate este excesivă, deoarece apără persoanele respective chiar și în ipoteza neurmării modului de executare a contractelor. Pentru acest motiv, sugerăm eliminarea acestei prescripții, urmând ca, în funcție de prevederile contractului și circumstanțele fiecărui caz, organele de cercetare sau control să aprecieze responsabilitatea persoanelor vinovate.

3. La Art.I, pct. 21, la art.14 alin.(6), referitor la "exonerarea de drept" de plata oricărei obligații bugetare care nu a fost evidențiată în certificatul de sarcini fiscale, apreciem că măsura este excesivă și, totodată, creează premisele unei aplicări subiective, deoarece nu se precizează ce se întâmplă cu datoriile bugetare care, din eroare sau altă cauză, nu au fost înscrise în certificatul respectiv. Pentru evitarea acestor posibile consecințe, sugerăm eliminarea alineatului respectiv.

4. La Art.I, pct. 44, la art.32² alin.(2), cu privire la "majorarea de drept a capitalului social" în ipoteza obținerii certificatului de atestare a dreptului de proprietate asupra terenurilor, după privatizare, și atribuirea acțiunilor aferente acestora către stat sau unitatea administrativ teritorială, considerăm că aceasta ar semnifica, pe de o parte, o **atribuire forțată care ar înfrânge dreptul de dispoziție și, implicit, dreptul de proprietate al acționarului** care prin achiziționarea de acțiuni în cadrul proceselor de privatizare anterioare a devenit acționar majoritar și, pe de altă parte, în anumite ipoteze, ar transforma o societate deja privatizată

integral într-o societate cu capital de stat. Totodată, schimbarea soluției de până în prezent ar echivala cu o tratare discriminatorie a beneficiarilor legilor anterioare în raport cu beneficiarii noii reglementări.

Pentru evitarea acestor situații, sugerăm menținerea mecanismului inițial sau, eventual, transformarea valorii terenurilor în capital social numai cu acordul acționarilor existenți.

5. La Art.I, pct. 44, la art.32³, în ipoteza în care se menține art.32², pentru a nu crea confuzii în aplicare, sugerăm completarea textului, în final, cu formularea "... după expirarea dreptului de opțiune al cumpărătorului".

6. La Art.I, pct. 44, la art.32⁴, pentru motivele arătate în cadrul Observațiilor generale, sugerăm reanalizarea normei respective.

7. La Art.I, pct. 44, la art.32⁶ alin.(1), pentru evitarea extinderii prevederii la toți salariații unității, sugerăm ca după cuvântul "salariații" să se adauge "afereți acestora" (activelor).

8. La Art.I, pct. 44, la art.32¹⁰ alin.(1), care introduce instituția "dizolvării de drept" în ipoteza în care societatea comercială are datorii cumulate ce depășesc 50% din total activ, reiterăm obiecțiile formulate în cadrul observațiilor generale. Totuși, în ipoteza menținerii soluției inițiatorului sugerăm utilizarea sintagmei "dizolvare obligatorie", deoarece "dizolvarea de drept" implică intervenirea situației chiar din momentul în care se realizează condiția, respectiv, datoriile depășesc 50% din activul societății.

9. La Art.I, pct. 44, la art.32¹⁰ alin.(4), desemnarea competenței adunării generale de la respectiva societate de a constata dizolvarea persoanei juridice necesită a fi reanalizată, întrucât între cele două entități, acționari și societate, există o legătură directă care, în nici un caz, nu presupune contrarietate de interese. Pentru evitarea unor aplicări subiective, sugerăm introducerea în mecanismul operațiunii de constatare a altor entități, eventual organele teritoriale ale Ministerului de Finanțe.

10. La Art.I, pct. 44, la art.32¹¹, la teza finală, referitoare la prevederea prin care se abilitează consiliul de administrație de a fixa termenul înlăuntrul căruia se pot formula cereri în anulare sau se poate face opoziție, apreciem că măsura este discreționară și, ca atare, sugerăm fixarea, prin lege, a respectivului termen.

11. La Art.I, pct. 44, la art.32¹⁶ alin.(1) și alin.(3), întrucât numirea unui lichidator "pe bază de licitație" este oarecum

improprie, propunem înlocuirea termenului "licitație" cu formula "concurs de oferte". Observația este valabilă și pentru art.32¹⁸ alin.(3).

12. La Art.I, pct. 48, la art.34² alin.(3), apreciem că ar fi util a se stabili și anumite condiții minimale pentru încheierea "contractelor de asociere temporară", deoarece acestea devin pe deplin opozabile instituției implicate, fără ca aceasta să poată verifica realitatea datelor referitoare la calitatea asociaților. De aceea, sugerăm eventual ca actul respectiv să se încheie în formă autentică.

III. Titlul II, referitor la modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.51/1997 privind operațiunile de leasing și societățile de leasing

Modificările propuse vizează, pe de o parte, introducerea unei distincții clare între operațiunea clasică de leasing financiar și cea de leasing operațional și, corelativ acestei distincții, modalitatea de amortizare a bunurilor respective și, pe de altă parte, operarea anumitor corecții cadrului normativ existent în vederea stimulării utilizării acestei operațiuni.

-La Art.IV pct.2, referitor la textul art.25 alin.(6) care acordă un regim vamal și în cazul subansamblelor și componentelor introduse în țară de societățile de leasing în scopul producerii unor bunuri care vor face obiectul unor contracte de leasing, apreciem că este excesivă și, totodată, creează premisele eludării legii vamale, deoarece condiția respectivă este aproape imposibil de controlat. Având în vedere aceste aspecte, sugerăm eliminarea acesteia.

IV. Titlul IV, referitor la modificarea și completarea Legii nr.64/1995 privind procedura reorganizării judiciare și a falimentului

Modificările propuse vizează, în esență, acordarea unor competențe sporite judecătorului sindic și, totodată, stabilirea mai exactă a poziției administratorului/lichidatorului în raport cu creditorii. De asemenea, se elimină anumite inadvertențe generate de completarea Legii nr.64/1995 cu ocazia modificărilor introduse prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.58/1997, motiv pentru care aceasta este abrogată integral, multe texte însă reprezintă preluări identice ale reglementării prevăzută prin acea ordonanță de urgență.

Cât privește tehnica de revenire asupra conținutului reglementărilor introduse prin această ordonanță de urgență și apoi abrogarea ei, menționăm că ultima dispoziție nu este corectă. Respectiva ordonanță, fiind un act de modificare, s-a înglobat în actul de bază, pierzându-și existența de sine stătătoare. În aceste condiții,

nu mai este necesară nici modificarea titlului legii care a fost deja operată și nici abrogarea ordonanței. Intervenția de modificare asupra Legii nr.64/1995, vizează legea în vigoare în forma rezultată prin operația realizată de Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.58/1997.

Cu privire la textul propriu-zis avansăm următoarele propuneri de îmbunătățire:

1. La pct.16 privind art.17, la alin.(4), sugerăm ca persoanele fizice și juridice interesate a fi numite administrator, respectiv lichidator, să figureze pe o listă de **persoane agreeate** trimisă la fiecare tribunal de către Camera de comerț industrie teritorială în baza unor atestări profesionale stabilite de Cameră. Pentru a putea fi desemnată ca administrator / lichidator, într-o procedură în care legiuitorul e o societate bancară, persoana respectivă va trebui să producă și agreementul Băncii Naționale a României și Ministerului Finanțelor înainte de a fi înscrise pe listă. În acest mod s-ar cuveni inserat un text corespunzător în proiect, altfel desemnarea administratorului / lichidatorului rămâne pur arbitrară, inclusiv cu avizul obligatoriu al Băncii Naționale a României și Ministerului Finanțelor în comun.

2. La pct.43 privind art.40, la lit.d), dispoziția este contradictorie, întrucât, un act de transfer de proprietate *solvendi causa, de plano* nu poate decât să diminueze debitul, iar nu să-l augumeteze. Ipoteza e un contrasens astfel încât partea finală, începând de la "și având ca urmare ..." ar trebui să fie suprimată.

3. După pct.48 ar trebui să existe și o dispoziție privind art.48 al cărui text trebuie revăzut în enunț, nu în soluție, înlocuindu-se expresia "ce cererea a fost înregistrată sau după ce a expirat termenul pentru contestarea cererilor creditorilor de către debitor ori a fost respinsă contestația debitorului împotriva acestei cereri" cu sintagma "**deschiderea procedurii**".

4. Aceeași situație și în ceea ce privește art.50 unde textul "înregistrării cererii introductive, a expirării termenului pentru contestarea cererii creditorilor de către debitor sau a respingerii contestației debitorului împotriva acestei cereri" trebuie înlocuit cu sintagma "deschiderii procedurii", iar pentru alin.(2) este de înlocuit expresia "la una din datele menționate cu aceea de "la data menționată" (adică deschiderea procedurii).

5. La pct.52, modificarea ar trebui să cuprindă și alineatul 1, în ceea ce privește textul "când respectiva societate comercială este debitor în procedură". Este de reflectat de asemenea, dacă la

societatea în nume colectiv nu ar trebui precizat "oricare din asociații în societatea în nume colectiv".

6. Cu privire la **pct.69**, este de analizat dacă nu ar trebui o dispoziție expresă privind desemnarea lichidatorului, inclusiv dacă e cazul de încetare a misiunii administratorului.

7. O intervenție ar trebui operată și în ceea ce privește **art.86**, unde termenul judecătorul sindic în spiritul modificărilor propuse ar trebui înlocuit cu **lichidatorul**.

V. Titlul V, referitor la modificarea și completarea Legii nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi

A. Observații generale

Modificările propuse se centrează pe două aspecte fundamentale ale acestei instituții, respectiv poziția sa de **organ suprem** de control financiar și sistemul jurisdicțional al Curții de Conturi. Soluțiile avansate realizează o reformă radicală în privința atribuțiilor de control financiar ale Curții de Conturi și structurală în privința celor jurisdicționale.

Având în vedere rolul și poziția Curții de Conturi, cu o tradiție eminentă în istoria instituțiilor statului român modern, un demers de re poziționare a acestei instituții trebuie să fie deopotrivă coerent și consecvent, pentru o armonizare optimă cu reglementările organice ale altor instituții fundamentale - în principal autoritatea legislativă și autoritatea judecătorească - în spiritul principiilor constituționale.

De aceea, fără a pune în discuție oportunitatea acestui demers, subliniem că, prin soluțiile ce avansează, el trebuie să realizeze un plus de claritate, precizie și armonie în statutul instituțiilor și în raporturile dintre acestea, pe cât posibil, nu prin restrângerea unor competențe și desființarea unor structuri, ci prin mai buna relaționare și articulare a competențelor și componentelor pentru desăvârșirea unității și funcționalității sistemului.

II Observații de fond și de tehnică legislativă

1. La art.I pct.1

Principala inovație introdusă de noua formulă a art.1 alin.1 este suprimarea poziției de **organ suprem de control financiar** a Curții de Conturi, configurând atribuțiile în domeniul controlului financiar public într-o mai bună corespondență cu textul constituțional - art.139 alin.(1). Este adevărat că legea fundamentală nu statuează independența Curții de Conturi și nici poziția sa de **organ suprem** în domeniul controlului financiar public, însă **nici nu le neagă expres**. A suprima acum calificarea "organ suprem de control financiar" ar constitui o

inexplicabilă ruptură de tradiția de peste 130 de ani a legislației românești în domeniu și totodată o notă discordantă cu legislațiile europene moderne, care consacră expres poziția de organ suprem de control financiar public a instituțiilor corespunzătoare Curții de Conturi a României, ca și aceasta din urmă, afiliate la INTOSAI - organizație mondială a instituțiilor supreme de control al finanțelor publice. Sunt de menționat în acest sens: Legea federală asupra Oficiului Federal de Control din 28.06.1967, în Elveția; Legea Curții de Conturi nr.86/08.09.1980, în Portugalia, cu mențiune expresă inclusiv în Constituție; Legea Curții de Conturi nr.12/12.05.1982, în Spania; Legea Curții de Conturi Federale din 11.07.1985, în Germania; Novela XXXVIII/1989 privind Oficiul Suprem de Control, în Ungaria; Legea nr.166/20.05.1993 privind Biroul Suprem de Control, în Cehia; Legea Camerei Supreme de Control din 23.12.1994, în Polonia.

Logica demersului restrictiv poziționează atributul de "organ suprem" acordat Curții de Conturi prin legea actuală față de Parlament, care conform Constituției este organ reprezentativ suprem al poporului român și, deci, suveranitatea lui se reflectă în primul rând prin autonomie financiară și independența față de Executiv, ceea ce ar părea paradoxal ca Parlamentul să fie controlat de Curtea de Conturi. Este de observat că, fără a pune în discuție suveranitatea Parlamentului, aceasta nu este afectată prin calitatea de **organ suprem de control financiar public** a Curții de Conturi, care n-ar vrea să însemne decât că, în domeniul controlului financiar public, Curtea de Conturi este **organ suprem** și nu există altul deasupra ei, chiar atunci când efectuarea controlului ar fi dispusă sau oprită de Parlament.

Prin urmare, atributul "suprem" poate rămâne Curții de Conturi - fiind deopotrivă tradițional, firesc și chiar necesar - întrucât el o poziționează în domeniul controlului financiar public, neimplicând prin aceasta competența Curții de Conturi de a controla Parlamentul; el nu conferă competență exclusivă și imperativă de control, nu înseamnă **absolut**, ci numai **definește** Curtea de Conturi, Parlamentul putând să nu fie supus controlului său. Este chiar de precizat că "suprem" nu înseamnă "absolut", așa încât exclusivitatea și sfera controlului -preventiv și ulterior- exercitat de Curtea de Conturi rămân să fie stabilite prin dispoziții legale **subsecvente**, nedecurgând automat din poziția de organ **suprem** de control financiar public.

Faptul că textul constituțional pertinent - art.139 alin.(1) - nu caracterizează Curtea de Conturi ca organ suprem de control financiar public nu trebuie interpretat în sensul că legea sa organică nu i-ar

putea conferi acest atribut, cu atât mai mult cu cât textul referit nu este plasat în Titlul III - **Autoritățile publice** - ci într-un titlu distinct, IV - **Economia și finanțele publice** -, astfel încât nu afectează nimic principiul separațiunii puterilor în stat și nici independența acestora, domeniul **finanțelor publice** fiind de **plano** altul decât legiferarea, administrația și justiția. În această idee este de reținut și că **justiția** nu are a se confunda cu **jurisdicția**, așa încât jurisdicția financiară nu poate fi abstrasă și total separată de justiție atunci când **procesul financiar** ar implica aspecte de **justiție**. Tocmai în această privință înțelepciunea concepției Constituției este îndoit remarcabilă: nu include Curtea de Conturi în Titlul III ci o plasează în Titlul IV și disociază net cele două categorii de atribuțiuni ale acesteia - de control și jurisdicționale.

Ceea ce este însă câștigat discuției juridice este faptul că în ce privește atributul de "suprem", acesta nu poate viza și activitatea jurisdicțională, din moment ce Curtea Constituțională prin Decizia nr.64 din 2 iunie 1994 a constatat că noțiunea "organ suprem", din art.1 alin.(1) a Legii nr.94/1992, este **neconstituțională în ce privește activitatea jurisdicțională a Curții de Conturi**.

Cu privire la natură juridică ambivalentă sau la dubla funcție a Curții de Conturi, Constituția nu enunță, ci distinge imperativ: "controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public" pe de o parte, "atribuții jurisdicționale" de exercitat "în condițiile legii", pe de altă parte. Din redactarea textului constituțional rezultă că prerogativele de control financiar public sunt **exhaustive**, dar nu absolute - căci asupra Parlamentului n-ar avea a le exercita *ex officio* câtă vreme art.139 alin.(2) și (3) obligă Curtea de Conturi să raporteze Parlamentului și să controleze și raporteze la cererea Corpurilor Legiuitoare -, pe când cele jurisdicționale rezidă în unele "atribuții" (nu atribuțiile) în domeniul controlului financiar public, deci în nici un caz totale, exhaustive, inducând consecința că sistemul jurisdicțional al Curții de Conturi nu poate, constituțional, să fie **complet și închis** în privința "procesului financiar".

În considerarea celor de mai sus, propunem reformularea primei părți a art.1 alin.1 după cum urmează :

"Art.1(1) Curtea de Conturi este autoritatea supremă de control financiar asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public

și exercită, în legătură cu acest control, atribuții jurisdicționale și alte prerogative, în condițiile legii".

2. Cu privire la protecția factorilor decizionali cu atribuții în formarea veniturilor statului, care se dorește a se realiza prin eliminarea sintagmei "formarea" fondurilor publice, precum și a "controlului preventiv", aceasta restrânge drastic atribuțiile Curții de Conturi, situație ce evidențiază intenția inițiatorului de a limita accesul acestei instituții la verificarea circumstanțelor în care respectivele fonduri s-au constituit.

Evident, lipsa oricărei forme de control cu privire la formarea fondurilor publice din partea unei alte entități decât cea executivă poate fluidiza într-o anumită măsură procesul decizional în domeniul reformei economice, în ansamblu, însă, nu trebuie pierdute din vedere consecințele negative pe termen lung, precum și suspiciunile legate de oportunitatea sau transparența unor decizii cu impact asupra formării fondurilor publice.

Pe de altă parte, o recentă Decizie a Curții Constituționale nr.28 din 23 februarie 1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.178 din 26 aprilie 1999, remarcă faptul că în sfera sintagmei "formarea resurselor financiare ale statului și sectorului public" sunt implicate **stabilirea și emiterea titlurilor executorii** în vederea constituirii a acestor resurse.

Sub acest aspect, apreciem că restrângerea sferei atribuțiilor Curții de Conturi este în contradicție vădită cu prevederea de la art.139 alin.(1) din Constituție, potrivit căreia "Curtea de Conturi exercită controlul asupra **modului de formare** ... a resurselor financiare ale statului ...", și ca atare, sugerăm reanalizarea modificărilor propuse la pct.5, 11 și 12 din acest titlu.

3. La pct.11 privind art.31 lit.a), pentru corelare cu art.21, propunem adăugarea sintagmei "și eficiența" după substantivul "legalitatea", situat în primul rând.

VI. Titlul VI, referitor la regimul juridic al garanțiilor reale mobiliare

În viziunea inițiatorului se dorește o tratare exhaustivă a materiei garanțiilor reale mobiliare aferente obligațiilor civile și comerciale născute din orice contract încheiat între persoane fizice sau juridice.

Implicațiile acestui demers legislativ au fost relevate la Cap.I.

Cu privire la unele dintre soluțiile concrete propuse, mai semnalăm aici următoarele:

1. Prevederile stabilite prin art.21(3) ridică probleme în ceea ce privește valabilitatea înstrăinării, deoarece potrivit art.23 alin.(2),

creditorul are posibilitatea de a exercita dreptul său asupra bunului care se găsește în posesia unui terț și, astfel, nu este indiferentă poziționarea acestuia ca fiind de bună sau de rea credință în schimbarea juridică a proprietarului.

2. La Art.51(1) se propune înființarea unui alt organ decât Consiliul Concurenței, desemnat pentru asigurarea liberei concurențe într-un alt domeniu limitat, multiplicându-se, astfel, cheltuielile administrației publice. Apreciem că atribuțiile acestui organism nou ar putea fi îndeplinite de Consiliul Concurenței.

În ce privește dispoziția **alin.(3)**, apreciem că aceasta contravine obligației de transparență a activității ce incumbă unei autorități autonome, fiind deci în afara unui cadru operațional normal.

3. Prevederea de la art.52 ridică probleme în legătură cu costul unor astfel de operații și cu impactul asupra circuitului operațional.

Nu a fost făcută nici o estimare și deci lipsește un studiu economic care să argumenteze posibilitatea de implementare a unui astfel de sistem și îndeosebi - **asigurarea securității sistemului.**

*

*

*

Menționăm că prezentul aviz a fost precedat de un alt aviz emis cu privire la o variantă anterioară a proiectului de lege.

Actuala formă a proiectului a înglobat majoritatea propunerilor și observațiilor Consiliului Legislativ. De asemenea, o altă serie de sugestii și observații au fost comunicate inițiatorului care le-a însușit.

PRESEDINTE

Valer Dorneanu
Valer DORNEANU



București

Nr. 449 / 7.05.1999