

DECIZIA nr.722
din 7 octombrie 2020

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și
completarea Legii nr.94/1992 privind organizarea și
funcționarea Curții de Conturi**

Publicată în Monitorul Oficial nr.1074 din 13.11.2020

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Marian Enache	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Benke Károly	- magistrat-asistent șef

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, obiecție formulată de Guvernul României.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.3752 din 6 iulie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.906A/2020.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, se arată că art.I pct.2 din legea criticată reglementează în sarcina Curții de Conturi activități de consultare, colaborare, pregătire profesională și supraveghere și sunt susceptibile a aduce atingere rolului Curții de Conturi prevăzut de dispozițiile constituționale de la art.140.

4. În ceea ce privește dispozițiile art.I pct.21 din lege, se arată că acestea înlătură răspunderea reprezentanților entităților pentru consecințele măsurilor administrative dispuse ca urmare a recomandărilor sau dispozițiilor luate în baza punctelor de vedere, documentelor emise sau aprobate de organele cu atribuții de reglementare și avizare. Se precizează că nu rezultă în sarcina cui este transferată răspunderea pentru activitățile realizate în exercitarea funcțiilor reprezentanților entităților auditate, întrucât este neclar în ce măsură „organele cu atribuții de reglementare și avizare” ar putea avea atribuții în legătură cu modul de formare, administrare și de întrebuițare a resurselor financiare ale statului, față de care Curtea de Conturi își exercită controlul. Prin urmare, textul criticat încalcă art.1 alin.(5) din Constituție. Critica este valabilă și pentru intervenția de la art.I pct.33 ce vizează art.29 alin.(5) ce face trimitere la art.15 alin.(6) introdus prin prezenta lege.

5. Cu privire la art.I pct.38 coroborat cu pct.55 ce vizează art.58 lit.t) din legea criticată, se arată că în Codul de procedură penală există o procedură expres reglementată în legătură cu actele încheiate de unele organe de constatare în care sunt detaliate condițiile pentru sesizare, actul de sesizare a organelor de urmărire penală, categoriile de organe abilitate de lege să constate săvârșirea unei infracțiuni și măsurile pe care le pot lua. Astfel, introducerea acestei prevederi, între atribuțiile plenului Curții de Conturi, nu este necesară, având în vedere dispozițiile art.61 alin.(1) lit.a) din Codul de procedură penală, potrivit căruia, ori de câte ori există o suspiciune rezonabilă cu privire la săvârșirea unei infracțiuni, sunt obligate să întocmească un proces-verbal despre împrejurările constatate, organele inspecțiilor de stat, ale altor organe de stat, precum și ale autorităților publice sau ale altor persoane juridice de drept public, pentru infracțiunile care constituie încălcări ale dispozițiilor și obligațiilor a căror respectare o controlează, potrivit legii. Acest proces-verbal constituie act de sesizare a organelor de urmărire penală și nu poate fi supus controlului pe calea contenciosului administrativ.

6. Instituirea unei proceduri speciale referitoare la aprecierea temeiniciei indiciilor cu privire la săvârșirea unor fapte penale de către o structură de specialitate în cadrul Curții de Conturi și în baza raportului acesteia, plenul va aproba sau nu sesizarea organelor în drept, cu consecința nerespectării obligațiilor și garanțiilor referitoare la conservarea mijloacelor materiale de probă consacrate de dispozițiile din Codul de procedură penală ante-menționat, creează premisele atingerii principiului securității juridice așa cum acesta a fost definit în jurisprudența Curții Constituționale. Prin urmare, textul criticat încalcă art.1 alin.(3) din Constituție.

7. Se arată că „instituirea posibilității contestării raportului de audit de către persoanele menționate în acesta la art.I pct.38 ce vizează art.33 alin.(5), iar sesizarea instanței de contencios să poată avea loc împotriva soluției date de comisia de soluționare a contestațiilor” încalcă art.140 alin.(1) teza a doua din Constituție. Potrivit dispozițiilor ante-menționate, se reglementează o procedură specială a contestației ce urmează a fi soluționată de o comisie formată din persoane care nu au efectuat sau coordonat misiunea de audit în urma căreia a fost întocmit raportul, nefiind clar dacă raportul de audit va putea fi contestat în fața instanței de contencios administrativ separat sau doar soluția comisiei speciale.

8. Cu referire la art.I pct.15 din legea criticată ce vizează organizarea și funcționarea Autorității de Audit, se arată că exclude din competența sa fondurile europene pentru care există obligația de a desemna autoritate de audit. Prin urmare, se încalcă art.11 coroborat cu art.148 din Constituție, din perspectiva obligațiilor care decurg din regulamentele europene.

9. Cu referire la art.I pct.36 din legea criticată, se arată că acesta consacră anumite condiții referitoare la întocmirea rapoartelor de audit, astfel, „constatări înscrise în rapoartele de audit trebuie să se bazeze pe probe de audit cu grad de adecvare și grad de suficiență ridicată”. Se susține că termenii folosiți nu au consacrat juridică, fiind necesară definirea acestora în acord cu normele de tehnică legislativă. Se încalcă, astfel, art.1 alin.(5) din Constituție.

10. Cu referire la art.I pct.39 din lege ce vizează art.35 alin.(3) referitoare la competența instanței de contencios administrativ în privința actelor de control ale Curții de Conturi și ale Autorității de Audit, se precizează că, potrivit dispozițiilor Legii contenciosului administrativ nr.554/2004 și în prezent respectivele acte pot fi atacate la instanța de contencios administrativ, prin urmare, prezentele dispoziții constituie un paralelism legislativ interzis de art.16 din Legea nr.24/2000. Se încalcă, astfel, art.1 alin.(5) din Constituție.

11. Cu referire la art.I pct.55 ce vizează art.58 lit.q) 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, se arată că nu se corelează cu dispozițiile art.13 din lege potrivit cărora Autoritatea de Audit este un organism independent din punct de vedere operațional față de Curtea de Conturi, ceea ce are drept consecință afectarea independenței acestui organism. Se încalcă, astfel, art.1 alin.(5) din Constituție.

12. Pe rol se află și soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, obiecție formulată de Președintele României.

13. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.3905 din 10 iulie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.958A/2020.

14. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, sunt invocate critici de neconstituționalitate extrinseci și intrinseci.

15. Cu privire la criticile de neconstituționalitate extrinsecă raportate la art.1 alin.(3) și alin.(5) coroborate cu cele ale art.141 din Constituție se arată că, față de obiectul de reglementare al legii criticate, consultarea Consiliului Economic și Social era obligatorie.

16. Din perspectiva relațiilor de muncă, protecție socială, politici salariale și egalitate de șansă și de tratament - domeniu de specialitate al Consiliului Economic și Social prevăzut la art.2 alin.(2) lit.c) din Legea nr.248/2013 - consultarea Consiliului Economic și Social 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, 10, 11, 20, 52, 53 și 54). Același tip de relații sociale sunt reglementate la art.I pct.8-22 și la art.I pct.49-54, respectiv la art.III din legea criticată.

17. Din perspectiva domeniului referitor la politicile financiare și fiscale, se arată că o componentă esențială a politicii financiare a statului este controlul financiar realizat de Curtea de Conturi, care 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. Prin urmare, avizul Consiliului Economic și Social trebuia solicitat, politica financiară reprezentând unul dintre domeniile de specialitate ale Consiliului - conform art.2 alin.(2) lit.b) din Legea nr.248/2013.

18. Or, legea criticată a fost adoptată în lipsa solicitării avizului Consiliului Economic și Social, deși aceasta reglementează și în două domenii de specialitate ale acestui organism de rang constituțional.

19. Cu privire la jurisprudența Curții Constituționale privind solicitarea avizelor Consiliului Economic și Social, se invocă Decizia nr.139 din 13 martie 2019 și Decizia nr.128 din 6 martie 2019, și se concluzionează că legea criticată 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.

20. Se arată că legea criticată încalcă art.61 alin.(2) și art.75 alin.(1) și (5), prin raportare la art.73 alin.(3) lit.j) din Constituție. Astfel, se menționează încălcarea dispozițiilor referitoare la procedura întoarcerii legii. În acest sens, se au în vedere prevederile art.I pct.9, potrivit căruia 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, precum și modificările aduse art.10 alin.(3) din Legea nr.94/1992, potrivit cărora 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.

21. 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”. Nu în ultimul rând, corelativ cu eliminarea art.10 alin.(3¹) din forma inițiatorului, Senatul a introdus art.III, care reglementează aspecte tranzitorii ca urmare a intrării în vigoare a legii criticate.

22. 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 președintele 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.

23. 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, inclusiv în privința statutului personalului Curții de Conturi trebuie reglementat prin lege organică, iar, potrivit art.75 alin.(1) teza finală acesta atrage competența decizională a Camerei Deputaților. Astfel, 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 țin de competența decizională a Camerei Deputaților, cu ignorarea prevederilor constituționale ale art.75 alin.(1), alin.(4) și alin.(5). 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.

24. Cu privire la încălcarea principiului bicameralismului, se arată că legea criticată a fost adoptată tacit de Camera Deputaților, în calitate de primă Cameră sesizată, și de Senat, în calitate de Cameră decizională. Prin raportare la amploarea modificărilor aduse de Senat, în calitate de Cameră decizională, se apreciază că legea a fost adoptată cu nesocotirea principiului bicameralismului consacrat de art.61 alin.(2) și art.75 alin.(1) din Constituție.

25. Se arată că, 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. 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.

26. 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 întreținerea 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.

27. În ceea ce privește criticile de neconstituționalitate intrinsecă, se arată că art.I pct.2 și pct.23 din legea criticată reinstituie un control preventiv al Curții de Conturi, ceea ce încalcă art.1 alin.(5) și art.140 din Constituție. *Mutatis mutandis*, aceleași critici de neconstituționalitate vizează și art.I pct.23 din legea criticată, cu referire la art.21 alin.(1) din Legea nr.94/1992.

28. Art.I pct.8 din legea criticată atribuie președintelui Curții de Conturi aceleași competențe ca și plenului acesteia, ceea ce încalcă art.140 alin.(4) din Constituție. Art.I pct.9 din legea criticată încalcă art.1 alin.(5), art.73 alin.(3) lit.j), art.140 alin.(4) și art.147 alin.(4) din Constituție, întrucât afectează statutul membrilor Curții de Conturi, pentru că 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, se subordonează președintelui Curții de Conturi. 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.

29. Atribuțiile vicepreședinților în strictă legătură cu directorii camerelor județene vor fi gestionate, în fapt, tot numai de către președintele Curții și 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, implică o diminuare a rolului celorlalți membri ai Curții de Conturi. 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 adjuncț.

30. 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 rămânării 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.

31. 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 Constituție, referitor la statutul funcționarilor publici. 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.

32. 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.

33. Art.I pct.21 din legea criticată este lipsit 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. 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. Totodată, sintagma „nu răspund” este neclară, norma neprecizând care este tipul de răspundere înlăturată,

34. 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 [cu referire la art.58 lit.q)], la pct.38 [cu referire la art.33] și la art.I pct.39 [cu referire la art.35]. 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.

35. Prin urmare, textele criticate 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 ce putea implica suspendarea fondurilor alocate programelor operaționale.

36. Art.I pct.36 încalcă art.1 alin.(5) din Constituție, întrucât noțiunile utilizate 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.

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

38. Se mai arată că, în forma legii în vigoare a legii, 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. Modificările operate transferă această prerogativă 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 indicilor. Instituirea unor filtre suplimentare poate conduce la situația în care 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.

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

40. Art.I pct.52 din legea criticată încalcă art.1 alin.(3) și alin.(5) din Constituție. Se arată 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. Însă, textul criticat este neclar, putând fi interpretat inclusiv în sensul aplicării pentru întreg personalul Curții de Conturi, indiferent de atribuții sau de încadrarea prezentă. 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. În măsura 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.

41. Se susține că art.I pct.55 din legea criticată încalcă art.1 alin.(5) precum și art.148 coroborat cu art.140 din Constituție. Se arată că independența Autorității de Audit 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.

42. Se arată că art.I pct.56 din legea criticată încalcă art.140 alin.(1) și alin.(4) din Constituție. Acest text prevede că 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, introducând un element de apreciere subiectivă, lipsit de claritate și precizie, prin sintagma „situații întemeiate”, contrar art.1 alin.(5) din Constituție.

43. Se apreciază că art.III contravine art.1 alin.(5), art.15 alin.(2) și art.16 alin.(1) din Constituție. 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. Rezultă un „dublu standard”, care vine în contradicție cu egalitatea în fața legii, principiu consacrat de art.16 alin.(1) din Constituție. Art.III alin.(2) și (3) din legea criticată este neclar și imprecis 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.

44. 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, se apreciază 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 din legea criticată 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.

45. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) și (3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele lor de vedere.

46. **Președintele Senatului**, în Dosarul nr.906A/2020, apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

47. Cu referire la încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(5) și ale art.140 din Constituție, se arată că legea criticată stabilește soluții legislative noi și se referă la acțiuni prin care se urmărește îmbunătățirea competențelor profesionale ale personalului de specialitate din instituțiile aflate în sfera de activitate a Curții de Conturi, prin organizarea de seminare, schimburi de experiență, colaborarea în vederea rezolvării problemelor referitoare la audit, contabilitate, evaluarea în timp util a riscurilor aferente, la mecanisme de îndrumare a entităților publice vizate, utilizarea corectă a fondurilor publice etc. Mai mult, art.140 din Constituție reglementează rolul constituțional al Curții de Conturi, raporturile acesteia cu Parlamentul, modul de numire și revocare a consilierilor de conturi, precum și statutul acestora. În privința modului de organizare internă și de funcționare a Curții de Conturi, Adunarea Constituantă a lăsat la latitudinea Parlamentului să stabilească, prin norme infraconstituționale, de fiecare dată când consideră necesar, cadrul normativ pe care îl apreciază potrivit pentru realizarea rolului acestei autorități publice. Parlamentul are, astfel, o competență legislativă largă, putând adopta norme de organizare internă și funcționare ale Curții de Conturi, atribuții ale acesteia, cu condiția de a nu contraveni rolului constituțional al Curții și statutului consilierilor de conturi.

48. Referitor la obiecția de neconstituționalitate adusă dispozițiilor art.I pct.2 din lege, se arată că Guvernul nu arată în mod concret în ce constă neconstituționalitatea normelor respective, ci doar precizează că acestea ar fi doar susceptibile a aduce atingere rolului Curții de Conturi prevăzut de dispozițiile constituționale ale art.140.

49. Cu referire la încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție, se arată că art.I pct.21 din lege reglementează un aspect tehnic, de strictă specialitate, privind înlăturarea răspunderii personalului din entitățile audiate pentru acte îndeplinite conform măsurilor administrative dispuse de organele de audit. Normele de audit reglementate în Legea nr.94/1992 stabilesc un cadru juridic complet, care acoperă îndeajuns operațiunile de control financiar, consecințele acestora, inclusiv finalitatea controlului, ceea ce face inoperantă stabilirea pentru fiecare caz în parte, prevăzut în lege, a consecințelor sale. Dispozițiile Legii nr.94/1992 trebuie interpretate sistematic și aplicate unitar, între normele juridice existând raporturi clare de interferență și completare reciprocă. Așa fiind, obiecția de neconstituționalitate adusă legii criticate, potrivit căreia norma legală ar fi „lipsită de claritate și predictibilitate, întrucât nu rezultă către cine va fi transferată răspunderea pentru activitățile realizate în exercitarea funcțiilor de către reprezentanții entităților audiate și care au cauzat totuși un prejudiciu”, este vădit forțată și lipsită de orice temei.

50. Cu referire la încălcarea prevederilor art.1 alin.(3) și alin.(5) din Constituție, se arată că art.I pct.38 coroborat cu pct.55 din legea criticată acordă președintelui Curții atribuția, pe baza aprobării prealabile a plenului, de a sesiza organele de urmărire penală, în cazul în care în rapoartele de audit se constată săvârșirea unor fapte penale. În realitate, ambele soluții legislative operate permit, pe de o parte, înfăptuirea unui control de audit mult mai obiectiv, cu posibilitatea exercitării unui drept la apărare al unității audiate și, pe de altă parte, înlocuirea deciziei cu caracter unilateral a unui consilier

de conturi - șef de departament, de a sesiza organele competente în materie penală, cu o decizie colectivă de același tip, dar luată de plenul Curții prin dezbatere transparentă, pe care o pune în aplicare președintele Curții.

51. Cu referire la încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție, arată că art.I pct.36 din lege consacră anumite condiții referitoare la întocmirea rapoartelor de audit, acestea trebuind să se bazeze pe „probe de audit cu grad de adecvare și grad de suficiență ridicată”. Această cerință nu conține termeni de specialitate - ipoteză în care ar fi fost necesară definirea lor legală -, ci termeni din vocabularul uzual, a căror înțelegere este cea comună.

52. **Președintele Senatului**, în Dosarul nr.958A/2020, apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

53. Cu privire la criticile de neconstituționalitate extrinsecă, se arată legea criticată nu contravine dispozițiilor art.1 alin.(3) și alin.(5), coroborate cu prevederile art.141 din Constituție, întrucât modificările legislative nu sunt de ordin substanțial și, ca atare, nu au nicio legătură cu domeniile de specialitate ale Consiliului Economic și Social, pentru care ar fi fost necesară consultarea acestuia. Legea criticată nu reglementează nici politicile financiare și fiscale ale statului român, nici relațiile de muncă sau protecția socială, ori politicile salariale - domenii ale vieții sociale, a căror reglementare normativă presupune solicitarea de către inițiatorul actului normativ supus aprobării Parlamentului, a unui aviz de specialitate din partea Consiliului Economic și Social.

54. Cu referire la încălcarea prevederilor constituționale privind partajarea competențelor legislative ale celor două Camere ale Parlamentului și a principiului bicameralismului, se arată că legea criticată nu a schimbat natura raporturilor respective, ci doar aspecte ne semnificative din punct de vedere juridic, privind răspunderea pentru modul de îndeplinire a atribuțiilor. Elementele esențiale, cele care dau substanță funcției publice exercitate de consilierii de conturi și personalul de conducere a structurilor de lucru ale Curții de Conturi au rămas intacte, așa cum le-a reglementat inițial legiuitorul în 1992. Legea criticată își păstrează caracterul de lege organică, deși nu reglementează ansamblul aspectelor juridice ce țin de statutul funcționarilor publici.

55. Se mai arată că nu pot fi susținute obiecțiile de neconstituționalitate aduse legii, pe motiv că amendamentele operate de către Senat, în calitate de Cameră decizională, ar fi modificat substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, aprobate tacit de Camera Deputaților.

56. Cu privire la criticile de neconstituționalitate intrinsecă, se arată că acestea sunt neîntemeiate, nefiind încălcate prevederile art.1 alin.(3) și (5), art.15 alin.(2), art.16 alin.(1), art.125 alin.(3), art.131 alin.(1), art.140, art.147 alin.(4), precum și ale art.148 din Constituție.

57. **Președintele Camerei Deputaților și Avocatul Poporului** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

58. Curtea, la termenul de judecată din 23 septembrie 2020, a amânat dezbaterea pentru data de 7 octombrie 2020, când, având în vedere obiectul sesizărilor de neconstituționalitate, în temeiul art.139 din Codul de procedură civilă coroborat cu art.14 din Legea nr.47/1992, a dispus conexarea Dosarului nr.958A/2020 la Dosarul nr.906A/2020, care a fost primul înregistrat, și a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Senatului, rapoartele întocmite de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

59. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, art.10, art.15 și art.18 din Legea nr.47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

60. **Obiectul controlului de constituționalitate**, astfel cum a fost formulat, îl constituie Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi. În realitate, critica vizează legea în ansamblul său – din perspectiva criticilor de neconstituționalitate extrinsecă, precum și, în mod punctual, art.I pct.2 [cu referire la art.1 alin.(7)], pct.8 [cu referire la art.9 alin.(1)], pct.9 [cu referire la art.10 alin.(1) și (3)], pct.15 [cu referire la art.13], pct.21 [cu referire la art.15 alin.(6)], pct.23 [cu referire la art.21 alin.(1)], pct.33 [cu referire la art.29 alin.(5)], pct.36 [cu referire la art.32 alin.(2³)], pct.38 [cu referire la art.33], pct.39 [cu referire la art.35],

pct.49 [cu referire la art.49 alin.(3¹)], pct.52 [cu referire la art.52 alin.(1)], pct.55 [cu referire la art.58 lit.q) și t)], pct.56 [cu referire la art.58 lit.ț)] și art.III din legea criticată.

61. Textele constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele ale art.1 alin.(3) și (5) privind statul de drept, securitatea juridică și exigențele de calitate a legilor, art.15 alin.(2) privind neretroactivitatea legilor, art.11 privind dreptul intern și dreptul internațional, art.16 alin.(1) privind egalitatea în drepturi, art.61 alin.(2) privind principiul bicameralismului, art.73 alin.(3) lit.j) privind domeniile legilor organice, art.75 alin.(1) și (5) privind sesizarea Camerelor, art.125 alin.(3) privind independența judecătorilor, art.131 alin.(1) privind rolul Ministerului Public, art.140 privind Curtea de Conturi, art.141 privind Consiliul Economic și Social, art.147 alin.(4) privind efectele deciziilor Curții Constituționale, precum și art.148 privind dreptul european.

(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

62. În prealabil examinării obiecției de neconstituționalitate, Curtea are obligația verificării condițiilor de admisibilitate ale acesteia, prin prisma titularului dreptului de sesizare, a termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și a obiectului controlului de constituționalitate. Dacă primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează să fie cercetate în ordinea antereferită, iar constatarea neîndeplinirii uneia dintre ele are efecte dirimante, făcând inutilă analiza celorlalte condiții (Decizia nr.66 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.213 din 9 martie 2018, paragraful 38).

63. Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate îndeplinește condițiile prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, atât sub aspectul titularilor dreptului de sesizare, întrucât a fost formulată de Președintele și de Guvernul României, cât și sub aspectul obiectului, fiind vorba de o lege adoptată, dar nepromulgată încă.

64. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de contencios constituțional, potrivit art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de 2 zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art.77 alin.(1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament, iar, potrivit art.77 alin.(3) din Constituție, în termen de cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare.

65. În cauză, legea a fost adoptată tacit de Camera Deputaților la 11 februarie 2020, după care a fost transmisă Senatului, care a adoptat-o, în calitate de Camera decizională, la data de 10 iunie 2020. La data de 15 iunie 2020 a fost depusă în vederea exercitării dreptului de sesizare asupra constituționalității legii, iar la data de 22 iunie 2020 a fost trimisă la Președintele României pentru promulgare. Prezentele obiecții de neconstituționalitate au fost înregistrate la Curtea Constituțională la data de 6 și 10 iulie 2020.

66. Luând act de faptul că obiecția de neconstituționalitate a fost formulată în interiorul termenului de promulgare de 20 de zile, prevăzut de art.77 alin.(1) din Constituție, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă sub aspectul respectării termenului în care poate fi sesizată instanța de control constituțional [a se vedea în acest sens, Decizia nr.67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.223 din 13 martie 2018, par.70].

(2) Analiza obiecției de neconstituționalitate

67. Cu privire la critica de neconstituționalitate raportată la art.1 alin.(3) și (5) coroborat cu art.141 din Constituție, se susține că art.I pct.9, 10, 11, 20, 52, 53 și 54 se referă la relațiile de muncă/raporturile de serviciu ale personalului Curții de Conturi. Același tip de relații sociale sunt reglementate la art.I pct.8-22 și la art.I pct.49-54, respectiv la art.III din legea criticată. Totodată, o componentă esențială a politicii financiare a statului este controlul financiar realizat de Curtea de Conturi, care 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 și eficiența economico-financiară, precum și dezvoltarea economiei naționale și progresul social. Prin urmare, având în vedere aceste două aspecte, se apreciază că pentru adoptarea legii criticate trebuia solicitat avizul Consiliului Economic și Social.

68. Examinând critica de neconstituționalitate formulată, Curtea reține că, potrivit art.2 alin.(2) lit.b) și c) din Legea nr.248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.740 din 2 octombrie 2015, domeniile de specialitate ale Consiliului Economic și Social sunt: b) politicile financiare și fiscale și c) relațiile de muncă, protecția socială, politicile salariale și egalitatea de șanse și de tratament.

69. Atribuția Consiliului Economic și Social referitoare la politicile financiare și fiscale nu vizează orice aspect de organizare și funcționare administrativă a unei autorități publice, ci direcții generale privitoare la situația financiară și fiscală a țării. Altminteri, ar însemna că ori de câte ori se modifică o atribuție a vreunei autorități publice din sfera executivului, trebuie solicitat avizul Consiliului Economic și Social, ceea ce reprezintă o deformare a rolului său constituțional și legal. Or, legea criticată nu vizează o reformă a Curții de Conturi de natură să impacteze asupra politicii financiare și fiscale ale statului, ceea ce înseamnă că nu trebuia solicitat avizul în temeiul art.2 alin.(2) lit.b) din Legea nr.248/2013.

70. Totodată, Curtea reține că atribuția Consiliului Economic și Social referitoare la relațiile de muncă, protecția socială, politicile salariale și egalitatea de șanse și de tratament nu vizează orice aspect referitor la personalul autorităților publice. În cauză, Curtea observă că legea promovează schimbări majore în privința statutului auditorilor publici externi și a conducerii departamentelor Curții de Conturi/ camerelor județene de conturi.

71. 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 [Decizia nr.544 din 28 iunie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.568 din 30 iunie 2006].

72. Potrivit art.2 lit.e) din Legea nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.238 din 3 aprilie 2014, auditorul public extern este persoana angajată în cadrul Curții de Conturi, care desfășoară activități specifice de audit extern în sectorul public. Potrivit art.32 alin.(2) din aceeași lege, auditorii publici externi desemnați să auditeze conturile, precum și celelalte activități pentru care Curtea de Conturi are competență întocmesc rapoarte în care prezintă constatările și concluziile, formulează recomandări cu privire la măsurile ce urmează a fi luate și își exprimă opinia față de acestea, cu respectarea procedurilor proprii, stabilite prin regulament. Art.53 din lege prevede că auditorii publici externi se bucură de stabilitate.

73. Potrivit art.51 alin.(18) din Legea nr.94/1992, *„prin sintagma «auditor public extern» în vederea acordării pensiei de serviciu se înțelege persoanele care efectuează activități specifice Curții de Conturi, cele care îndeplinesc și alte atribuții legate strict de funcția de control, cele care sunt asimilate auditorilor publici externi, precum și persoanele care dețin funcțiile de conducere de director, director adjunct, șef serviciu/șef oficiu regional de audit și șef birou din structurile de specialitate ale Curții de Conturi și ale Autorității de Audit”.*

74. Având în vedere acest cadru normativ, Curtea reține că art.I pct.3 din legea criticată modifică definiția auditorului public extern fiind preluată definiția specifică pentru a dobândi pensia de serviciu, astfel că din aceasta vor face numai auditorii propriu-ziși, ci și alte categorii de personal. Dacă o asemenea definiție poate fi valorificată pentru drepturile de pensie de serviciu, este absolut discutabil ca auditor public extern să fie însăși o persoană asimilată ei. Astfel, în această categorie profesională nu vor mai fi cuprinse doar persoanele care desfășoară **activități specifice de audit extern în sectorul public**, ci persoanele care efectuează activități specifice Curții de Conturi, cele care îndeplinesc și alte atribuții legate strict de funcția de control, cele care sunt asimilate auditorilor publici externi, precum și persoanele care dețin funcțiile de conducere de director, director adjunct, șef serviciu/șef oficiu regional de audit și șef birou din structurile de specialitate ale Curții de Conturi și ale Autorității de Audit.

75. În continuare, Curtea reține că art.III alin.(2) din legea criticată stabilește că *„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”.* Cu alte cuvinte, se poate constata că, pentru exercitarea funcției deținute, *auditorii publici externi trebuie să fie certificați, după*

o procedură neprevăzută de lege, ci de un viitor regulament. Singura mențiune referitoare la motivul introducerii certificării auditorilor publici externi, se regăsește în Raportul comun din 9 iunie 2020 al Comisiei economice, industriei și servicii și al Comisiei de buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital adoptat la nivelul Senatului, și care prevede: „Se impune certificarea auditorilor publici externi în vederea asigurării unui nivel rezonabil al calității și legalității actelor întocmite în urma efectuării misiunilor de audit ca indicator de performanță al activității specifice a Curții de Conturi”. Însă, legea nu cuprinde nicio reglementare cu privire la natura juridică a certificării, scopul pentru care trebuie obținută sau procedura obținerii acesteia, dacă certificarea reprezintă un act administrativ sau dacă actul de neacordare a certificării poate fi atacat în instanță.

76. Totodată, legea nu stabilește nici situația în care auditorii publici externi nu vor primi certificarea, caz în care cel mai probabil va înceta calitatea lor. Încetarea calității de auditor public extern poate fi dedusă din art.III alin.(3) din legea criticată, care prevede că *„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)”*. Astfel, în lipsa certificării, se poate ajunge la încetarea raporturilor de serviciu/*muncă* ale respectivelor persoane.

77. Curtea mai reține că structurile de specialitate ale Curții de Conturi de la nivel teritorial sunt reprezentate de camerele de conturi județene și a municipiului București, care, împreună cu departamentele de specialitate, ca structuri centrale ale acesteia, realizează funcția de control/audit a Curții de Conturi asupra modului de formare, de administrare și de întreținere a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public, precum și auditul performanței asupra gestiunii bugetului general consolidat și a oricăror altor fonduri publice – art.40 alin.(1) din Regulamentul de organizare și funcționare a Curții de Conturi a României. În concepția noii reglementări, 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 unui concurs pe un mandat de 4 ani, cu posibilitatea prelungirii acesteia o singură dată, iar, ca dispoziție tranzitorie, persoanele care ocupă funcțiile antereferte la data intrării în vigoare a legii le vor exercita până la organizarea și desfășurarea concursului, dar nu mai mult de 12 luni.

78. Totodată, art.I pct.52 din legea criticată stabilește 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 muncă. Mobilitatea se realizează pentru eficientizarea activității Curții de Conturi și pentru dezvoltarea carierei profesionale”*.

79. Astfel, **raportul de serviciu** reglementat în prezent la art.52 alin.(1) din Legea nr.94/1992 **este transformat în raport de muncă**, ceea ce înseamnă că întregul personal al Curții de Conturi este extras din categoria funcționarilor publici cu statut special și inclus în sfera personalului contractual, reglementat de Codul muncii. Este de observat că, prin Decizia nr.417 din 19 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.534 din 27 iunie 2018, par.60, Curtea a statuat că, „spre deosebire de funcțiile de demnitate publică, unul dintre principiile care stau la baza funcției publice, în înțelesul art.16 alin.(3) din Constituție, este stabilitatea în exercitarea acestora. [...] Principiul general anterefert vizează toate funcțiile publice, cu excepția acelor în raport cu care legiuitorul constituant a dorit reglementarea unei garanții mai puternice decât stabilitatea, caz în care a prevăzut în mod expres garanția respectivă”. Astfel, se creează un statut hibrid al auditorilor publici externi menținându-se elemente specifice raportului de serviciu [stabilitatea în funcție – art.53 din Legea nr.94/1992] în cadrul unui raport de muncă specific personalului contractual, angajat potrivit Codului muncii.

80. Prin urmare, având în vedere cele expuse, Curtea reține că dacă o plajă largă de angajați ai Curții de Conturi devin auditori publici externi – având în vedere modificarea definiției acestora - nu se știe dacă certificarea îi va privi doar pe cei ce devin sau care sunt deja auditori publici externi. Este o reformă de o anumită amploare în ceea ce privește politica de personal la nivelul Curții de Conturi. Totodată, este clar că la nivelul personalului de conducere și control al Curții de Conturi – autoritate publică, care, prin natura sa, este unică, are loc o reformă și reorganizare structurală.

81. În condițiile date, Curtea constată că era necesară consultarea Consiliului Economic și Social, organism consultativ al Parlamentului și al Guvernului României în domeniul relațiilor de muncă [art.1 alin.(1) din Legea nr.248/2013]. A aprecia dacă este sau nu dezirabilă o asemenea reformă nu ține de competența Curții Constituționale, însă, pentru realizarea sa, trebuie solicitat avizul Consiliului

Economic și Social. Solicitarea acestui aviz este cu atât mai necesară cu cât modificările au fost *pro parte* realizate direct în Camera decizională [obligația certificării auditorilor publici externi/ data până la care își mai pot exercita funcția], iar *pro parte* propuse de inițiator [modificarea definiției auditorului public extern, reforma referitoare la directorii și directorii adjuncți sau transformarea raportului de serviciu în raport de muncă].

82. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că o normă constituțională, exprimând sintetic rolul pur consultativ pentru Parlament și Guvern al Consiliului Economic și Social, nu face niciun fel de referire expresă la obligația inițiatorilor proiectelor de acte normative de a solicita avizul consultativ al Consiliului Economic și Social și nici cu privire la mecanismele de consultare a acestui organ consultativ, acestea fiind tratate în legea de organizare și funcționare a acestuia, la care Legea fundamentală face trimitere. Curtea a subliniat că dacă voința legiuitorului constituant ar fi fost în sensul impunerii obligativității solicitării avizului consultativ al unei autorități publice (în speță Consiliul Economic și Social), atunci aceasta ar fi fost exprimată în cuprinsul art.141 din Constituție, într-un mod asemănător celui folosit la redactarea art.79, pentru reglementarea rolului și atribuțiilor Consiliului Legislativ. În consecință, Curtea a reținut că nesolicitarea obligatorie a avizului de sorginte legală nu poate avea drept rezultat neconstituționalitatea actului normativ respectiv, prin raportare la art.141 din Constituție (care vizează natura, rolul Consiliului Economic și Social și obligația de a reglementa prin lege înființarea, organizarea și funcționarea sa), ci, în ipoteza avizelor de natură legală nesolicitate, neconstituționalitatea se determină prin referire la prevederile art.1 alin.(5) din Constituție, care se raportează la rolul autorității publice al cărei aviz nu a fost solicitat. Astfel, Curtea a reținut că prin nesolicitarea avizului Consiliului Economic și Social, aviz de natură legală, a fost încălcat art.1 alin.(3) și (5) raportat la art.141 din Constituție (a se vedea Decizia nr.139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.336 din 3 mai 2019, Decizia nr.140 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.377 din 14 mai 2019, Decizia nr.141 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.389 din 17 mai 2019, sau Decizia nr.393 din 5 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.581 din 16 iulie 2019).

83. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că, 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), 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 nu este obligatorie și obținerea unui aviz, iar procedura legislativă nu poate fi obstrucționată de pasivitatea autorităților avizatoare. 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 [Decizia nr.139 din 13 martie 2019, par.84].

84. Curtea, prin Decizia nr.139 din 13 martie 2019, par.85, a subliniat 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, par.32, 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.IIA5). 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.

85. Astfel, raportat la cauza de față, Curtea constată că legea, în integralitatea sa, este neconstituțională, în raport cu prevederile art.1 alin.(3) și (5) și art.141 din Constituție corelate cu art.2 alin.(2) lit.c) din Legea nr.248/2013, întrucât nu a fost solicitat avizul Consiliului Economic și Social.

86. Constatarea viciului de neconstituționalitate de natură extrinsecă mai sus arătate determină neconstituționalitatea legii examinate, în ansamblul său. Astfel fiind, Curtea nu va mai proceda la analiza celorlalte critici formulate de autorii obiecției de neconstituționalitate [Decizia nr.139 din 13 martie 2019, par.87].

87. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
În numele legii
DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate și constată că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi este neconstituțională.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și prim-ministrului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 7 octombrie 2020.