



PRIM MINISTRU

Biroul permanent al Senatului

686, 22 I 2023

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea articolului 15 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.93/2012 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității de Supraveghere Financiară și pentru modificarea articolului 53 din Legea nr.312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României*, inițiată de domnul deputat USR Marius-Andrei Miftode împreună cu un grup de parlamentari USR, neafiliați (**Bp.603/2023**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea art. 15 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 93/2012 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității de Supraveghere Financiară*, cu modificările și completările ulterioare¹, precum și modificarea art. 53 din *Legea nr. 312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României*², în sensul eliminării posibilității administratorilor „executivi” din cadrul ASF și BNR de a beneficia de o dublă remunerare, respectiv,

¹ ART. 15

(1) Structura organizatorică, numărul de posturi, atribuțiile de conducere și de execuție ale personalului, criteriile de angajare și selectare a personalului care să asigure desfășurarea în bune condiții a activității se stabilesc de către Consiliul A.S.F.

(2) Consiliul A.S.F. aprobă organigrama, regulamentul de organizare și funcționare și regulamentul intern și stabilește prin regulament propriu regimul și principiile privind remunerarea membrilor Consiliului și a personalului angajat. În baza acestuia, Consiliul hotărăște nivelul remunerării membrilor săi și a personalului angajat, cu luarea în considerare a nivelului remunerației acordate unor poziții și funcții similare din piața financiară.

(3) Nivelul remunerației membrilor Consiliului A.S.F., stabilit în condițiile alin. (2), nu poate depăși nivelul remunerației membrilor Consiliului de administrație al Băncii Naționale a României.

² ART. 53

Indemnizații

Membrii Consiliului de administrație al Băncii Naționale a României primesc indemnizații.

indemnizația de membru al Consiliului de Administrație și, totodată, de remunerația în calitate de titular al unei funcții executive.

II. Observații

1. Cu caracter general și fără a contesta necesitatea perfecționării cadrului legal se observă că, deși în *Expunerea de motive* se realizează o prezentare succintă a elementelor de noutate și de perfecționare a cadrului legal, cu toate acestea, *Expunerea de motive* nu include toate elementele prevăzute de art. 31 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*³ (de ex: nu sunt identificate „principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice”) și, de asemenea, fără a fi avută în vedere, conform art. 6 alin. (3) și art. 7 din *Legea nr. 24/2000*, și o evaluare a impactului măsurilor propuse, pe baza unui studiu de impact atât asupra domeniului vizat, cât și asupra activității instituțiilor publice vizate.

Semnalăm că, în privința necesității estimării impactului unor noi soluții legislative, Curtea Constituțională s-a mai pronunțat, de ex. în considerentele 80-81 din *Decizia nr. 139/2019*⁴, ocazie cu care a constatat că absența studiului de impact este de natură să genereze *neconstituționalitatea* reglementării în raport cu art. 1 alin. (3) din *Constituție*.

³ ART. 31

(1) Instrumentul de prezentare și motivare include conținutul evaluării impactului actelor normative, cuprinzând următoarele secțiuni:

a) motivul emiterii actului normativ - cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice; referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect. Pentru ordonanțele de urgență vor fi prezentate distinct elementele obiective ale situației extraordinare care impune reglementarea imediată, nefiind suficientă utilizarea procedurii parlamentare de urgență, precum și eventualele consecințe care s-ar produce în lipsa luării măsurilor legislative propuse;

b) impactul socioeconomic - efectele asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social și asupra mediului înconjurător, inclusiv evaluarea costurilor și beneficiilor;

c) impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri;

d) impactul asupra sistemului juridic - implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare; compatibilitatea cu reglementările comunitare în materie, determinarea exactă a acestora și, dacă este cazul, măsurile viitoare de armonizare care se impun; deciziile Curții de Justiție a Uniunii Europene și alte documente relevante pentru transpunerea sau implementarea prevederilor legale respective; implicațiile asupra legislației interne, în cazul ratificării sau aprobării unor tratate ori acorduri internaționale, precum și măsurile de adaptare necesare; preocupările în materie de armonizare legislativă;

e) consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, esența recomandărilor primite;

f) activitățile de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ;

g) măsurile de implementare - modificările instituționale și funcționale la nivelul administrației publice centrale și locale.

(2) În situația în care reglementarea propusă se elaborează în executarea unui act normativ, motivarea trebuie să cuprindă referiri la actul pe baza și în executarea căruia se emite.

(3) Forma finală a instrumentelor de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative trebuie să cuprindă referiri la avizul Consiliului Legislativ și, după caz, al Consiliului Suprem de Apărare a Țării, Curții de Conturi sau Consiliului Economic și Social.

(4) Guvernul stabilește structura și conținutul detaliat al instrumentelor de prezentare și motivare pentru actele normative inițiate de Guvern.

⁴ referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar;

Într-o relativ nouă orientare jurisprudențială, *Curtea Constituțională* a respins ca inadmisibile sesizările care priveau lipsa de motivare, arătând că, de principiu, nu are competența de a controla modul de redactare a *Expunerilor de motive* ale diverselor legi adoptate, întrucât *Expunerea de motive* și cu atât mai puțin modul său de redactare nu au consacrare constituțională.

Astfel, exigențele de calitate a legii și cele privind modul de redactare a *Expunerii de motive* sunt două chestiuni diferite între care nu se poate stabili o relație cauzală.

În schimb, între acestea există o relație funcțională, în sensul că *Expunerea de motive* poate ajuta la o mai bună înțelegere a dispozițiilor normative, mai ales a celor tehnice, care, prin natura lor, au un limbaj mai greu accesibil.

Curtea a subliniat că nu este de competența sa să analizeze consistența acestei relații funcționale prin prisma modului de redactare a *Expunerii de motive* și a reținut, totodată, că un *viciu de neconstituționalitate* extrinsec al legii nu poate rezulta din chiar modul în care inițiatorul ei și-a motivat proiectul/propunerea legislativă, în condițiile în care rezultatul activității de legiferare este legea adoptată de Parlament (*DCC nr. 238/2020*⁵, *DCC nr. 564/2020*⁶, *DCC nr. 642/2020*⁷, *DCC nr. 644/2020*⁸, *DCC nr. 724/2020*⁹, *DCC nr. 850/2020*¹⁰).

Or, în cazul de față, *Expunerea de motive* realizează o paralelă între situația administratorilor executivi ai societăților reglementate de *Legea nr. 31/1990* și administratorii „executivi” ai ASF și BNR, fără, însă, a cuprinde și justificarea pentru care cele două tipuri de administratori ar putea fi considerați ca aflându-se în situații identice și fără a analiza efectele scontate și impactul lor.

⁵ referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 pct. 2 [cu referire la art. 2 alin. (1)], pct. 3 [cu referire la art. 2 alin. (4)], pct. 4 [cu referire la art. 4 alin. (3)], pct. 5 [cu referire la art. 5 alin. (3) lit. a), c) și i)], pct. 8 [cu referire la art. 8], pct. 9 [cu referire la art. 14], pct. 10 [cu referire la art. 16] și pct. 18 [cu referire la art. 39] din *Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 297/2018 privind Registrul Național de Publicitate Mobiliară și pentru abrogarea Ordonanței Guvernului nr. 89/2000 privind unele măsuri pentru autorizarea operatorilor și efectuarea înscririlor în Arhiva Electronică de Garanții Reale Mobiliare*;

⁶ referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române, precum și pentru modificarea Legii nr. 360/2002 privind Statutul polițistului;

⁷ referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 10/2017 pentru stimularea înființării de noi întreprinderi mici și mijlocii;

⁸ referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului;

⁹ referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind transferul, cu titlu gratuit, al pachetului integral de acțiuni deținut de stat la Societatea Națională „Aeroportul Internațional Timișoara - Traian Vuia” - S.A. din proprietatea privată a statului și din administrarea Ministerului Transporturilor în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Județean Timiș și, respectiv, în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Local al Municipiului Timișoara;

¹⁰ referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea Legii nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă;

2. În ceea ce privește regimul legal al administratorilor executivi ai societăților reglementate de *Legea nr. 31/1990 privind societățile, republicată, cu modificările și completările ulterioare* (LSC), precizăm următoarele:

- toți administratorii sunt desemnați și revocați de adunarea generală a acționarilor și, prin urmare, nu se pune problema ca administratorii să poată scăpa controlului AGA.

Mai mult, revocarea administratorilor are loc *ad nutum*, fără a fi necesar să fie invocat niciun fel de motiv, raporturile dintre societate și administratori nefiind raporturi de muncă, ci raporturi guvernate de principiile contractului de mandat (art. 137¹¹ din LSC);

- potrivit legii, în funcție de legătura lor cu Societatea (care poate fi mai strânsă sau mai puțin strânsă sau chiar inexistentă) există trei categorii de administratori: administratori executivi, administratori neexecutivi și administratori independenți (art¹². 138¹ și art¹³. 138²);

- puterile consiliului de administrație își au originea în puterile administratorului unic al cărui mandat constă în a administra eficient societatea și, în acest sens, se poate spune că administratorul unic este, în general, un administrator executiv care este necesar să răspundă în fața acționarilor pentru activitățile de zi cu zi ale societății;

- legea impune condiția ca, atunci când puterile administratorilor au fost delegate unor directori, majoritatea administratorilor din Consiliu să fie

¹¹ ART. 137

(1) Societatea pe acțiuni este administrată de unul sau mai mulți administratori, numărul acestora fiind totdeauna impar. Când sunt mai mulți administratori, ei constituie un consiliu de administrație.

(2) Societățile pe acțiuni ale căror situații financiare anuale fac obiectul unei obligații legale de auditare sunt administrate de cel puțin 3 administratori*).

(3) Dispozițiile prezentei legi cu privire la consiliul de administrație și care nu privesc sau nu presupun pluralitatea administratorilor se aplică administratorului unic în mod corespunzător.

¹² ART. 138¹

(1) În cazul în care într-o societate pe acțiuni are loc delegarea atribuțiilor de conducere către directori, conform art. 143, majoritatea membrilor consiliului de administrație va fi formată din administratori neexecutivi.

(2) În înțelesul prezentei legi, membri neexecutivi ai consiliului de administrație sunt cei care nu au fost numiți directori, în conformitate cu art. 143.*)

¹³ ART. 138²

(1) Prin actul constitutiv sau prin hotărâre a adunării generale a acționarilor se poate prevedea că unul sau mai mulți membri ai consiliului de administrație trebuie să fie independenți.

(2) La desemnarea administratorului independent, adunarea generală a acționarilor va avea în vedere următoarele criterii:

a) să nu fie director al societății sau al unei societăți controlate de către aceasta și să nu fi îndeplinit o astfel de funcție în ultimii 5 ani;

b) să nu fi fost salariat al societății sau al unei societăți controlate de către aceasta ori să fi avut un astfel de raport de muncă în ultimii 5 ani;

c) să nu primească sau să fi primit de la societate ori de la o societate controlată de aceasta o remunerație suplimentară sau alte avantaje, altele decât cele corespunzând calității sale de administrator neexecutiv;

d) să nu fie acționar semnificativ al societății;

e) să nu aibă sau să fi avut în ultimul an relații de afaceri cu societatea ori cu o societate controlată de aceasta, fie personal, fie ca asociat, acționar, administrator, director sau salariat al unei societăți care are astfel de relații cu societatea, dacă, prin caracterul lor substanțial, acestea sunt de natură a-i afecta obiectivitatea;

f) să nu fie sau să fi fost în ultimii 3 ani auditor financiar ori asociat salariat al actualului auditor financiar al societății sau al unei societăți controlate de aceasta;

g) să fie director într-o altă societate în care un director al societății este administrator neexecutiv;

h) să nu fi fost administrator neexecutiv al societății mai mult de 3 mandate;

i) să nu aibă relații de familie cu o persoană aflată în una dintre situațiile prevăzute la lit. a) și d).

neexecutivi, tocmai pentru a permite controlul Consiliului asupra activității directorilor, acest aspect fiind și mai evident în cazul sistemului dualist de administrare.

În contextul delegării puterilor de administrare către directori, aceștia sunt revocabili de către Consiliu, în aceleași condiții în care administratorii sunt revocabili de către AGA.

Prin urmare, observăm că, nu numai că LSC permite existența administratorilor executivi, dar, în mod original, administratorii au calitatea de a fi executivi, în cazul societăților pe acțiuni mari existând numeroase condiții legale care permit existența acestor administratori executivi, chiar și în Consilii de administrație cu număr maxim de membrii, fiind, însă, impusă limitarea ca majoritatea membrilor Consiliului să fie neexecutivi, tocmai ca o garanție că, în continuare, Consiliul nu va fi controlat de directori și își va putea respecta mandatul dat de către AGA în interesul acționarilor, instituția administratorilor independenți fiind chiar o garanție în plus.

Mai mult, în cazul societăților, este limpede că administratorii executivi realizează două prestații față de societate, asumându-și și activitatea de zi cu zi a societății, precum și activitatea din cadrul Consiliului, ceea ce poate fi de natură să genereze câte o remunerație, corespunzătoare fiecărui mandat.

3. În privința ASF, precizăm că aceasta este „*autoritate administrativă autonomă, de specialitate, cu personalitate juridică, independentă, autofinanțată*” (art. 1 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 93/2012*), făcând parte din sistemul autorităților publice, fără ca statutul său juridic în cadrul sistemului de autorități publice să aibă vreo legătură cu statutul legal, organizarea și funcționarea societăților reglementate de *Legea 31/1990*, în cazul ASF aceasta desfășurându-și activitatea sub control parlamentar, la fel ca oricare altă autoritate administrativă autonomă.

Această distincție este de natură să demonstreze, în opinia noastră, că argumentarea din *Expunerea de motive* pleacă de la o premisă greșită, principiile de guvernare corporatistă neputând fi aplicate, prin analogie, unor entități care nu au legătură cu societățile reglementate de *Legea 31/1990*, ci sunt reglementate prin dreptul comun, *Ordonanța de urgență nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare* (art. 69-74) și legile lor speciale.

Potrivit art. 14 alin. (5) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 93/2012* „*Membrii Consiliului A.S.F. își exercită mandatul potrivit legii. Ei răspund pentru activitatea lor în mod solidar, cu excepția situației în care au votat împotriva unei hotărâri și au consemnat opinia separată în procesul-verbal al ședinței. Membrii Consiliului A.S.F. sunt obligați să*

semneze actele care decurg din hotărârea adoptată, dacă aceasta atribuție le revine potrivit legii și regulamentelor interne ale A.S.F., chiar dacă au votat împotriva hotărârii adoptate”.

Prin urmare, membrii Consiliului ASF își desfășoară activitatea în baza unui mandat legal, procedura de numire și condițiile de numire fiind prevăzute la art. 8 și urm. din același act normativ, sens în care observăm că titularul dreptului de numire este Parlamentul, în ședința comună a celor două Camere.

În aceste condiții, observăm că numirea unor membri „*executivi*” în cadrul Consiliului ASF constituie nici mai mult, nici mai puțin decât o opțiune politică.

În plus, dată fiind distincția dintre ASF și societățile reglementate de *Legea nr.31/1990* nu se poate distinge ce înseamnă membri „*neexecutivi*” ai Consiliului ASF în absența unei definiții.

4. În privința BNR, aceasta este banca centrală a României și „*este o instituție publică independentă, cu sediul central în municipiul București și poate avea sucursale și agenții atât în municipiul București, cât și în alte localități din țară*” (art. 1 din *Legea nr. 312/2004*), BNR făcând parte din sistemul autorităților publice, fără ca statutul său juridic în cadrul sistemului de autorități publice să aibă vreo legătură cu statutul legal, organizarea și funcționarea societăților reglementate de *Legea nr. 31/1990*, în cazul BNR aceasta desfășurându-și activitatea sub control parlamentar, la fel ca oricare alta autoritate administrativă autonomă.

Această distincție este, de asemenea, de natură să demonstreze, în opinia noastră, că argumentarea din *Expunerea de motive* pleacă de la o premisă greșită, principiile de guvernare corporatistă neputând fi aplicate, prin analogie, unor entități care nu au legătură cu societățile reglementate de *Legea nr. 31/1990*, ci sunt reglementate prin dreptul comun, *Codul administrativ* (art. 69-74) și legile lor speciale.

Potrivit art. 33 din *Legea nr.312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României*, BNR are un Consiliu de administrație format din: președinte, prim-viceguvernator, 2 vice-guvernatori și 5 membri care nu sunt salariați ai BNR.

În plus, membrii CA sunt numiți de către Parlament, întregul proces de numire fiind nici mai mult, nici mai puțin decât o opțiune politică.

Mai mult, însă, majoritatea membrilor Consiliului de administrație sunt „*neexecutivi*”.

5. Cu caracter general, precizăm că, atât în cazul ASF, cât și în cazul BNR, în măsura în care aceleași persoane exercită mai multe funcții pe baza unor mandate legale, revine legiuitorului să determine dacă aceste mandate sunt cu titlu gratuit sau oneros, sens în care reamintim că, în temeiul art. 2010 alin. (1) și (2) din *Legea nr.287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare*, „(1) Mandatul este cu titlu gratuit sau cu titlu oneros. Mandatul dintre două persoane fizice se prezumă a fi cu titlu gratuit. Cu toate acestea, mandatul dat pentru acte de exercitare a unei activități profesionale se prezumă a fi cu titlu oneros.

(2) Dacă mandatul este cu titlu oneros, iar remunerația mandatarului nu este determinată prin contract, aceasta se va stabili potrivit legii, uzanțelor ori, în lipsă, după valoarea serviciilor prestate”.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Parlamentul va decide asupra oportunității adoptării acestei inițiative legislative.

Cu stimă,

Ion-Marc CIOLEACU
PRIM-MINISTRU

Domnului senator Nicolae-Ionel CIUCĂ
Președintele Senatului