



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 63 / 12.03.2024.

Biroul permanent al Senatului

L. 161 / 25.03.2024.

### AVIZ

**referitor la propunerea legislativă pentru completarea și  
modificarea OUG nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților  
economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile  
individuale și întreprinderile familiale**

Analizând propunerea legislativă pentru completarea și modificarea OUG nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale (b63/14.02.2024), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/889/19.02.2024 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D163/20.02.2024,

## CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, cu completările ulterioare, și al art. 33 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, cu modificările ulterioare,

**Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:**

1. Propunerea legislativă are ca obiect, în fapt, completarea cu un articol a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 182/2016, cu modificările și completările ulterioare.

2. Propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, prima Cameră sesizată fiind Senatul, în conformitate cu dispozițiile art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Potrivit art. 32 alin. (1) Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „(1) *Documentele de motivare se redactează într-un stil explicativ, clar, folosindu-se terminologia proiectului de act normativ pe care îl prezintă.*”.

Or, din **Expunerea de motive** nu rezultă cu suficientă claritate necesitatea intervenției legislative propuse. Astfel, de pildă, referitor la invocarea necesității trecerii de la contabilitate în partidă simplă la contabilitate în partidă dublă, nu se menționează în mod detaliat motivele pentru care contabilitatea în partidă dublă poate fi ținută doar de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale, **cu personalitate juridică**.

De asemenea, afirmația potrivit căreia „*O soluție legislativă care să ofere un cadru juridic pentru transformarea acestor entități în persoane juridice, precum societățile cu răspundere limitată (SRL), ar reduce sarcina administrativă a statului și ar facilita accesul la procedurile prevăzute de legislație pentru persoanele fizice și juridice*” are un grad mare de generalitate.

În plus, în economia textului documentului de motivare, datele statistice prezentate sunt disproporționate în raport cu celelalte argumente prin care se justifică elaborarea propunerii legislative.

Nu în ultimul rând, „*creșterea constantă a numărului de profesioniști persoane fizice*” nu reprezintă, în sine, un argument pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 44/2008, așa cum se prezintă în finalul Expunerii de motive.

5. Propunerea legislativă nu respectă prevederile art. 6 alin. (1) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căreia „*Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, **suficiente și posibile** care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă*”.

Referitor la soluția legislativă preconizată, și anume aceea a posibilității „transformării” persoanelor fizice autorizate, întreprinderilor individuale și întreprinderilor familiale în societăți „cu personalitate juridică”, *recte* a unui **regim juridic dual** al persoanelor fizice autorizate, întreprinderilor individuale și întreprinderilor familiale, fiind însă obligatorie **înființarea acestora ca întreprinderi**

**fără personalitate juridică**, care doar ulterior înființării pot dobândi personalitate juridică, aducem în atenția inițiatorilor că, pentru predictibilitatea actului normativ, **reglementarea propusă trebuie să fie fermă ab initio**.

Pe de altă parte, reglementarea sub forma unei exceptări de la dispozițiile care prevăd că întreprinderile sus-menționate nu au personalitate juridică este incorectă din punct de vedere al normelor de tehnică legislativă, întrucât normele care prevăd excepții constituie **ipoteze particularizate**, ele reprezentând, așa cum arată și denumirea, excepții de la regulile generale instituite prin actul normativ respectiv<sup>1</sup>, or, așa cum este propusă excepția în cazul de față, generează o contradicție în termeni.

6. Propunerea legislativă are o redactare defectuoasă, nefiind respectate prevederile art. 8 alin. (4) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, – „*Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce*” – și ale art. 36 alin. (1) – „*Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc (...)*”.

Referitor la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri, statuând că „*una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative*”, orice act normativ trebuind „*să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat*” și că „*respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constitutionalitate prin prisma aplicării art.1 alin.(5) din Constituție*”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> A se vedea: Ilarie Mrejeru, Tehnica legislativă, Editura Academiei, București, 1979, p. 152.

<sup>2</sup> A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr.22/2016 care trimite la Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, Decizia nr.17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96”.

În ceea ce privește cerințele de claritate, precizie și previzibilitate pe care textul de lege trebuie să le îndeplinească, din analiza acestuia se constată că se propun reguli insuficient conturate. În acest sens, cu titlu exemplificativ, precizăm următoarele:

a) deși atât **titlul**, cât și **partea introductivă a articolului unic** se referă atât la completarea, cât și la modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 44/2008, intervenția legislativă preconizată, de introducere a unui nou articol, este numai de natura **completării**;

b) semnalăm că **art. 21<sup>1</sup>** care este prevăzut a fi nou introdus există deja în actul normativ de bază, fiind introdus la pct. 3 al art. I din Legea nr. 4/2014;

c) în mod eronat se dispune introducerea noului articol în cadrul Secțiunii a 2-a „Regimul juridic al întreprinzătorului persoană fizică titular al **întreprinderii individuale**”, întrucât acesta vizează nu doar întreprinderile individuale, ci și **persoanele fizice autorizate și întreprinderile familiale**;

d) întrucât, potrivit prevederilor art. 62 din Legea nr. 24./2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Dispozițiile de modificare și de completare se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta. Intervențiile ulterioare de modificare sau de completare a acestora trebuie raportate tot la actul de bază.”*, nu este corect ca textul să dispună că noul articol se introduce „după art. 21 din OUG nr. 44/2008” și nici să se refere la înregistrarea întreprinderilor respective „în temeiul Ordonanței de urgență nr. 44 din 16 aprilie 2008”;

e) în mod greșit se prevede **derogarea de la prevederile art. 21**, întrucât, pe de o parte, operațiunea corectă, dacă aceasta s-ar fi justificat, ar fi fost cea a instituirii unei **excepții** (derogarea operând **de la un alt act normativ**), iar pe de altă parte, ar urma să se facă excepție de la art. 21 care se referă la încetarea activității de către **persoana fizică autorizată și radierea acesteia din registrul comerțului**, or textul propus pentru **art. 21<sup>1</sup>** vizează nu doar persoanele fizice autorizate, ci și **întreprinderile individuale și întreprinderile familiale**;

f) termenul „transformare”, folosit în cadrul **art. 21<sup>1</sup>**, este consacrat în plan legislativ cu referire strict la persoana juridică, fiind unul din modurile de **reorganizare a persoanei juridice**, prevăzute la art. 233 din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

g) sintagma „societate cu personalitate juridică”, care se regăsește la art. 21<sup>1</sup>, este tautologică, întrucât societățile constituite în conformitate cu prevederile Legii nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, au personalitate juridică.

În plus, deși în Expunerea de motive se face vorbire despre transformarea întreprinderilor respective „în persoane juridice, precum societățile cu răspundere limitată”, art. 21<sup>1</sup> prevede că acestea „își pot transforma forma de organizare în societate cu personalitate juridică”, neexistând astfel o corelare între documentul de motivare și conținutul propunerii legislative;

h) art. 21<sup>1</sup> alin. (1) lit. c) se referă la „dovada sediului declarat”, or, pentru claritatea și precizia reglementării, ar fi trebuit ca textul să vizeze sediul **social**.

\*

\* \*

În considerarea celor expuse anterior, considerăm că propunerea legislativă nu poate fi promovată în forma în care este prezentată, întrucât nu respectă standardele de claritate, precizie și predictibilitate consacrate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa<sup>3</sup>.

**PREȘEDINTE**  
**Florin IORDACHE**



București

Nr. 229/11.03.2024

---

<sup>3</sup> Decizia nr.448 din 29 octombrie 2013, instanța de contencios constituțional a arătat, la paragraful 5, că „Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, Curtea a constatat că prin reglementarea acestora au fost impuse o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă **principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară**”.

O.U.G. nr. 44/2008

M. Of. nr. 328/25 apr. 2008

**Ordonanță de urgență privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale**

aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 182/2016

M. Of. nr. 828/19 oct. 2016

- 1 modificări prin O.U.G. nr. 38/2009 M. Of. nr. 269/24 apr. 2009 *modifică art. 39 alin. (2) și (3)*  
 Ordonanță de urgență pentru modificarea art. 39 alin. (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale  
 aprobată prin L. nr. 322/2009 M. Of. nr. 721/26 oct. 2009
- 2 modificări prin L. nr. 322/2009 M. Of. nr. 721/26 oct. 2009 *aprobă O.U.G. nr. 38/2009*  
 Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 38/2009 pentru modificarea art. 39 alin. (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale
- 3 modificări prin O.U.G. nr. 46/2011 M. Of. nr. 350/19 mai 2011 *modifică art. 17 alin. (1); introduce alin. (3) la art. 17*  
 Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea art. 17 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale  
 aprobată prin L. nr. 40/2013 M. Of. nr. 129/11 mar. 2013
- 4 modificări prin L. nr. 40/2013 M. Of. nr. 129/11 mar. 2013 *aprobă O.U.G. 46/2011*  
 Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 46/2011 pentru modificarea și completarea art. 17 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale
- 5 completat prin L. nr. 4/2014 M. Of. nr. 15/10 ian. 2014 *introduce lit. i\_1) la art. 2, art. 7\_1, art. 21\_1*  
 Lege pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale

**Dispune republicarea cu renumerotare**

6 modificări prin L. nr. 182/2016 M. Of. nr. 828/19 oct. 2016  
Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale

*modifică art. 1 alin. (1) și (3), art. 2 lit. a), f), h), i) și j), art. 7 alin. (1)-(3), art. 8 alin. (1) lit. a) și c) și alin. (2) și (3), art. 9 alin. (2), art. 11, art. 12, art. 13 alin. (1) și (2), art. 14 alin. (2) și (4), art. 15, art. 16, art. 17 alin. (1) și (2), art. 18, art. 19 alin. (2), art. 20, art. 21 alin. (1) lit. a) și b), art. 24, art. 26, art. 29, art. 30 alin. (2) și (3), art. 31, art. 32 alin. (3), art. 38;*  
*modifică și completează anexa;*

*introduce alin. (3\_1) la art. 1, lit. j\_1) la art. 2, alin. (2\_1) la art. 9 și art. 35\_1;*

*abrogă art. 3 alin. (3), art. 34 și art. 42*

***Dispune republicarea cu renumerotare***

7 aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 182/2016 M. Of. nr. 828/19 oct. 2016  
Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale

***Dispune republicarea cu renumerotare***

8 completat prin L. nr. 125/2022 M. Of. nr. 456/6 mai 2022  
Lege pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale

*introduce art. 18\_1*

9 modificări prin L. nr. 265/2022 M. Of. nr. 750/26 iul. 2022  
Lege privind registrul comerțului și pentru modificarea și completarea altor acte normative cu incidență asupra înregistrării în registrul comerțului

*modifică anexa;*  
*introduce alin. (4) la art. 8, alin. (8) la art. 14;*

În actele normative în vigoare, sintagma "rezoluția directorului oficiului registrului comerțului/persoanei desemnate" se înlocuiește cu sintagma "încheierea registratorului de registrul comerțului", sintagma "judecătorul delegat la oficiul registrului comerțului" se înlocuiește cu sintagma "registratorul de registrul comerțului". Potrivit art. 140 alin. (2), actele normative de nivel inferior emise în temeiul și/sau în aplicarea dispozițiilor actelor normative abrogate potrivit alin. (1) își încetează aplicabilitatea.