



GVERNUL ROMÂNIEI  
PRIMUL – MINISTRU

NR. 2301 / DPSG  
DATA 08.09.2009

PARLAMENTUL ROMÂNIEI  
SENAT  
19.03.09.2009

**Domnule președinte,**

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

## **PUNCT DE VEDERE**

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii camerelor de comerț din România nr. 335/2007 și a Legii nr. 26/1990 privind registrul comerțului*, inițiată de domnul senator Dan Voiculescu, doamna deputat Daniela Popa și domnul deputat Bogdan Ciucă – PC (Bp. 336/2009).

### **I. Principalele reglementări**

Această propunere legislativă are ca obiect de reglementare amendarea *Legii camerelor de comerț din România nr. 335/2007 și a Legii nr. 26/1990 privind registrul comerțului, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, în esență, în scopul modificării statutului Oficiului Național al Registrului Comerțului (ONRC) din instituție publică, aflată în subordinea Ministerului Justiției și Libertăților Cetățenești, în structură cu personalitate juridică pe lângă Camera de Comerț și Industrie a României (CCIR).

De asemenea, prin propunerea legislativă este vizată lărgirea sferei atribuțiilor camerelor de comerț (acordarea exclusivității organizării de târguri naționale și internaționale ale României și a asigurării participării României la astfel de evenimente în străinătate, conferirea exclusivității organizării „*Topului național al firmelor din România*” și a altor topuri de anvergură națională și internațională).

## II. Observații

1. Transferul registrului comerțului la camerele de comerț a făcut obiectul mai multor inițiative legislative, promovate de deputați și senatori în perioada 2005-2007. După respingerea a două dintre propuneri și declararea ca neconstituțională a celei de-a treia (prin *Decizia Curții Constituționale nr. 545/2006 referitoare la constituționalitatea Legii camerelor de comerț și industrie din România*), soluția de compromis la nivelul partidelor politice a fost adoptarea *Legii nr. 335/2007*, care a eliminat ideea transformării statutului ONRC, dar a prevăzut obligația acestei din urmă instituții de a asigura accesul gratuit al camerelor de comerț la acele informații din registru care sunt necesare exercitării atribuțiilor acestora.

Recent a fost respinsă de Camera decizională a Parlamentului o a cincea inițiativă legislativă ce privea transferul registrului comerțului.

2. Preluarea de către camerele de comerț a atribuțiilor de Registru al comerțului are semnificația unei concesiuni directe de servicii publice, textul fiind în contradicție cu prevederile art. 136 alin. (4) din *Constituția României, republicată*, conform căreia „*bunurile proprietate publică sunt inalienabile*”.

Ținerea Registrului comerțului este un serviciu public de interes general, element consacrat de legislația în vigoare și atestat de Curtea Constituțională, prin *Decizia nr. 212/2003 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 129/2002 pentru modificarea Legii nr. 26/1990 privind registrul comerțului și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 76/2001 privind simplificarea unor formalități administrative pentru înregistrarea și autorizarea funcționării comercianților, modificată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 156/2002*: „*din coroborarea dispozițiilor de lege menționate rezultă că registrul comerțului desfășoară o activitate de interes public, încredințată Oficiului Național al Registrului Comerțului și oficiilor registrului comerțului, ca autorități publice, la dispoziția persoanelor interesate de situația economico-financiară a comercianților*”.

În realitate, măsurile propuse au ca efect concesiunea acestui serviciu public de interes general, prin transferul în gestiunea camerelor de comerț, cu nerespectarea *principiilor egalității de tratament, transparenței și proporționalității* pe care, potrivit interpretării Curții Constituționale, trebuie să se bazeze concesiunea unui serviciu public. Sub acest aspect, instanța constituțională, având a se pronunța asupra unor dispoziții legale conținute în

*Legea nr. 219/1998 privind regimul concesiunilor*, ce prevedeau, în anumite cazuri precis determinate, atribuirea unui serviciu public prin negociere directă (care implică, totuși, un plus de transparență în raport cu formula – „preluare” – folosită de această inițiativă legislativă), a statuat, prin *Decizia nr. 136/2001 privind excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 40 din Legea nr. 219/1998 privind regimul concesiunilor*, că acestea sunt neconstituționale „în măsura în care sunt atribuite direct (...) bunurile proprietate publică sau activitățile și serviciile publice unor persoane juridice nominalizate” și a declarat neconstituționale acele prevederi.

3. De asemenea, în inițiativa legislativă se propune ca bunurile aflate în proprietatea/folosința ONRC să rămână în patrimoniul acestei entități după transformarea statutului său (din instituție publică în entitate privată).

Precizăm că ONRC este instituție publică, cu personalitate juridică, finanțată din venituri proprii, în subordinea căreia sunt organizate oficiile Registrului comerțului, funcționând pe lângă fiecare tribunal. Fondurile ONRC au natura fondurilor publice, guvernate de *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, provenind din taxe stabilite prin hotărâre a Guvernului.

Menționăm că instituțiile publice sunt cele ce utilizează sau administrează resursele financiare publice. Bunurile aparținând statului și administrate de ONRC și bunurile acestei instituții dobândite din fonduri publice nu pot intra în patrimoniul unei entități private, prin transformarea statutului instituției.

Semnalăm că operațiunea juridică realizată prin reglementarea propusă *nu este transformarea* unei entități într-o alta care îi preia drepturile și obligațiile, ci *desființarea unei instituții publice*. Ulterior desființării instituției, serviciul public ce era prestat de aceasta urmează a fi gestionat în sistem privat, prin prestarea sa de o entitate privată, ONRC pe lângă CCIR.

4. Atribuirea directă a unui serviciu public ridică probleme și din perspectiva respectării prevederilor comunitare în materia achizițiilor publice.

Potrivit *Comunicării Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor din 20 noiembrie 2007*, serviciile de interes economic general sunt, în principal, definite ca acele servicii care sunt furnizate contra unei remunerații și sunt supuse reglementărilor guvernate de legea concurenței. Comunicarea confirmă jurisprudența Curții de Justiție a Comunităților Europene care, în

jurisprudența sa, a condamnat, pentru lipsa de transparență și pentru nerespectarea principiului liberei concurențe, o serie de proceduri de atribuire a unor servicii sau lucrări publice, apreciindu-se că, prin aceasta, statele membre în cauză nu au îndeplinit obligațiile ce le incumbă din normele comunitare (de exemplu, Hotărârea CJCE Comisia c. Germaniei, din 18 noiembrie 2004, și Hotărârea CJCE Comisia c. Franței, din 14 octombrie 2004).

Arătăm, de asemenea, că în Raportul Comisiei Europene de monitorizare a progreselor înregistrate de România în procesul de aderare, publicat la 25 octombrie 2005, se menționează ca motiv de serioasă îngrijorare faptul că „*un număr de cazuri din trecut au semnalat folosirea greșită a formelor de parteneriat public-privat și nesocotirea regulilor de achiziție publică*”. Astfel, pentru armonizarea legislației României s-a adoptat o ordonanță de urgență care să abroge reglementarea internă, care prin caracterul său neadecvat, făcea posibilă, în aplicarea ei, încălcarea normei comunitare. Or, prin această propunere legislativă, se acționează în sens contrar, atribuindu-se direct, prin lege, bunuri și servicii publice în administrarea privată.

5. Prin modificarea propusă la **art. 11 alin. (1)** din *Legea nr. 26/1990*, tarifele percepute de oficiile registrului comerțului pentru operațiunile efectuate vor fi stabilite fără controlul respectării obligației referitoare la nivelul acestora, conform *Primei Directive a Consiliului nr. 68/151/CEE*.

Totodată, potrivit reglementării propuse, taxele și tarifele percepute se achită prin virament în contul camerelor de comerț, fapt ce contravine reglementărilor contabile armonizate cu legislația comunitară, care prevăd că fiecare persoană juridică are obligația de a-și organiza și a-și conduce propria contabilitate, în scopul măsurării, evaluării, cunoașterii, gestiunii și controlului activelor, datoriilor și capitalurilor proprii, precum și a rezultatelor obținute în activitate.

Prestarea activității de o persoană juridică și încasarea tarifelor de către o alta conduce și la înlăturarea transparenței în gestionarea fondurilor provenite din activitatea Registrului comerțului și contravine *Directivei Consiliului nr. 80/723/CEE privind transparența relațiilor financiare între statele membre și întreprinderile publice*.

6. Totodată, măsura de transfer instituțional propusă nu creează garanții adecvate pentru implementarea *acquis-ului comunitar* în materia societăților comerciale.

Trebuie semnalat că *acquis-ul comunitar* în domeniul societăților comerciale nu prevede un mod de organizare unitar pentru Registrele comerțului din statele membre, dar instituie, în sarcina autorităților statale, obligația transpunerii și implementării corecte. Ministerul Justiției și Libertăților Cetățenești este instituția responsabilă să realizeze transpunerea și să monitorizeze aplicarea normelor comunitare în materia societăților comerciale, aplicare realizată, în cea mai mare parte, prin ONRC și oficiile județene ale Registrului comerțului. Astfel, transferul registrului comerțului pune Ministerul Justiției și Libertăților Cetățenești în imposibilitatea îndeplinirii atribuțiilor sale în acest domeniu.

7. **Art. II pct. 2** din propunerea legislativă prevede că doar conducerea ONRC și a oficiilor registrului comerțului este investită a îndeplini un serviciu de interes public, actele „încheiate” de aceste persoane fiind considerate de autoritate publică.

Sub acest aspect, notăm că actele normative în materia societăților comerciale (*Legea nr. 31/1990 privind societățile comerciale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Legea nr. 26/1990, Legea nr. 359/2004 privind simplificarea formalităților la înregistrarea în registrul comerțului a persoanelor fizice autorizate, întreprinderilor individuale, întreprinderilor familiale și persoanelor juridice, înregistrarea fiscală a acestora, precum și la autorizarea funcționării persoanelor juridice, cu modificările și completările ulterioare*) concep activitatea de înregistrare în Registrul comerțului ca serviciu public, această activitate incluzând faza controlului judiciar, faza operării efective în registru și faza eliberării de certificate/extrase. Fiecare componentă a acestei activități este un act de autoritate publică, persoanele care le realizează fiind purtători ai „*autorității publice*”. Reducerea acestei categorii la conducerea ONRC și a oficiilor Registrului comerțului încalcă nu numai prevederi legale punctuale, ci înseși principiile pe care se bazează funcționarea acestui serviciu public.

Ceea ce este deosebit de grav este faptul că, prin introducerea **alin. (5) și (6) la art. 8** (care conferă persoanelor din conducerea ONRC și a oficiilor registrului comerțului competența de a dispune înregistrarea în registru a unor mențiuni, fără nici o altă formalitate) se produce confuzie în legătură cu temeiul înregistrării. Celelalte prevederi ale *Legii nr. 26/1990*,

precum și alte acte normative prevăd că înregistrarea în Registrul comerțului se realizează în baza încheierii judecătorului delegat.

Aceste dispoziții, asociate cu cele care elimină posibilitatea autosesizării judecătorului delegat pentru aplicarea amenzii judiciare în cazul nerespectării termenelor pentru efectuarea înregistrărilor, creează aparența intenției de reducere a rolului judecătorului delegat în controlul legalității operațiunilor efectuate de registrul comerțului. Or, în anul 2002, opțiunea Guvernului României de a atribui prestarea serviciului public de ținere a registrelor comerțului, prin subordonarea ONRC Ministerului Justiției, a fost motivată exact de atributele exercitării autorității publice caracteristice acestui serviciu și de *rolul determinant al judecătorului delegat* în activitatea de înscriere în registrul comerțului a mențiunilor privind actele și faptele comercianților.

8. La art. 2 alin. (2) din *Legea nr. 26/1990* se propune organizarea ONRC ca „*entitate cu personalitate juridică organizată și funcționând pe lângă CCIR*”.

Potrivit *Decretului nr. 31/1954* privitor la persoanele fizice și persoanele juridice, definiția persoanei juridice este „*orice organizație care are o organizare de sine stătătoare și un patrimoniu propriu afectat realizării unui anume scop în acord cu interesul obștesc*”.

Prin urmare, elementele constitutive ale unei persoane juridice sunt: o organizare de sine stătătoare, un patrimoniu propriu și distinct și un scop propriu, determinat și în acord cu interesul public.

Propunerea legislativă, deși prevede acordarea personalității juridice entității nou create, o lipsește de elementele constitutive esențiale, prin modul de organizare, forul decizional fiind CCIR și, mai ales, prin lipsa de decizie și imposibilitatea constituirii patrimoniului propriu. Astfel, tarifele încasate pentru serviciile prestate de Registrul comerțului sunt vărsate în contul CCIR, iar nu al ONRC. De asemenea, nu există nicio prevedere referitoare la finanțarea activității de înregistrare în Registrul comerțului sau la controlul cheltuielilor angajate de Camerele de comerț din sumele provenite cu acest titlu.

De altfel, și al treilea element constitutiv, respectiv scopul persoanei juridice nou create, este negat prin completarea art. 4 din *Legea nr. 335/2007* prevăzută la art. I pct. 2 din propunerea legislativă, una dintre atribuțiile Camerelor de comerț fiind aceea de a ține Registrul comerțului.

9. Potrivit art. III din inițiativa legislativă, „*personalul actual al ONRC din subordinea Ministerului Justiției și Libertăților Cetățenești și a oficiilor registrului comerțului de pe lângă tribunale se consideră preluat la ONRC de pe lângă CCIR și la oficiile registrului comerțului de pe lângă camerele de comerț, în condițiile art. 10 alin. (1)*”.

Cum la art. 10 alin. (1) se precizează că „*structura organizatorică și modul de funcționare a ONRC și a oficiilor de pe lângă tribunale, precum și numărul maxim de posturi al acestora se stabilesc prin regulament, la propunerea directorului general al ONRC, regulament aprobat de Colegiul de conducere al CCIR*”, prevederea vine în contradicție cu *Legea nr. 67/2006 privind protecția drepturilor salariaților în cazul transferului întreprinderii, al unității sau al unor părți ale acestora*, care precizează la art. 5 alin. (1) că „*Drepturile și obligațiile cedentului, care decurg din contractele individuale de muncă și din contractul colectiv de muncă aplicabil, existente la data transferului, vor fi transferate integral cesionarului*”.

Art. 15 prevede că „*În cazul nerespectării de către cesionar sau de către cedent a obligațiilor prevăzute în prezenta lege, salariații ori reprezentanții salariaților afectați de transfer se pot adresa instanței judecătorești competente pentru soluționarea conflictelor individuale sau colective de muncă, conform legii*”.

Prevederile mai sus menționate nu pot fi respectate în condițiile „*preluării automate a salariaților*”, ceea ce conduce la o încălcare a *Directivei Consiliului Uniunii Europene 2001/23/CE privind armonizarea legislației statelor membre referitoare la menținerea drepturilor lucrătorilor în cazul transferului de întreprinderi, unități sau părți de întreprinderi sau de unități*, transpusă în dreptul românesc prin *Legea nr. 67/2006*.

10. Raportat la propunerea legislativă în discuție, se remarcă faptul că nu se face vorbire despre *Buletinul procedurilor de insolvență* instituit prin *Legea nr. 85/2006 privind procedura insolvenței, cu modificările și completările ulterioare*, publicație editată actualmente de ONRC, prin care se realizează procedura citării în dosarele de insolvență. Subliniem că, nemaifiind asigurată organizarea și finanțarea Buletinului, consecința iminentă va fi cea de încetare a funcționării sale, temporar (până la identificarea altor surse de finanțare) sau definitiv. În acest caz, procedurile de insolvență în curs pot fi grav viciate.

11. La **pct. 1** din *Expunerea de motive*, sunt prezentate într-o lumină nefavorabilă unele progrese vizibile din activitatea Registrului comerțului. Sub acest aspect, formulăm o serie de precizări:

- termenul de eliberare a certificatului de înregistrare și, după caz, a certificatului de înscriere de mențiuni este de 3 zile, respectiv 5 zile, calculat de la data înregistrării cererii potrivit dispozițiilor *Codului de procedură civilă*, dacă judecătorul-delegat nu dispune altfel, conform art. 8 alin. (3) din *Legea nr. 359/2004*, iar nu de 15-20 de zile cum se susține. Întreprinzătorii au obligația de a prezenta actele în forma cerută de lege și de judecătorul-delegat, neexistând cazuri de amânare nejustificată a eliberării certificatului de înregistrare, aceste amânări fiind prerogativa exclusivă a judecătorului-delegat conform art. 46 din *Legea nr. 31/1990* și a *Codului de procedură civilă*;

- taxele și tarifele nu au crescut, ci, dimpotrivă, au scăzut. Prin *Hotărârea Guvernului nr. 684/2009 privind aprobarea taxelor și tarifelor pentru operațiunile efectuate de Oficiul Național al Registrului Comerțului și oficiile registrului comerțului de pe lângă tribunale* a fost stabilit un sistem mult mai simplu de taxare, prin care s-a urmărit crearea posibilității de calcul al taxelor de înregistrare fără asistență specializată și depunerea documentelor prin corespondență sau în formă electronică. Numărul de taxe s-a redus de la 54 (în anul 2002) la 4 taxe, stabilite unitar și nediscriminator, permițând întreprinzătorilor să efectueze un calcul preliminar al costurilor pentru efectuarea unei înregistrări în Registrul comerțului. Din anul 2004, taxele nu au fost majorate nici măcar cu rata inflației, deși legea permite (art. 11 alin. (3) din *Legea nr. 26/1990*);

- documentele depuse în susținerea cererilor de înregistrare sunt solicitate și verificate de personalul tuturor oficiilor Registrului comerțului, în baza *Ghidului privind documentele necesare pentru înregistrarea și autorizarea comercianților și înregistrarea modificărilor actelor constitutive ale acestora și a Normelor metodologice privind modul de ținere a Registrelor comerțului, de efectuare a înregistrărilor și de eliberare a informațiilor*, aprobate prin *Ordinul ministrului justiției nr. 2594/2008*;

- referitor la asumarea procedurii de înregistrare în Registrul comerțului și de autorizare a funcționării și regimul juridic al persoanelor fizice autorizate să desfășoare activități economice, precum și al întreprinderilor individuale și familiale, potrivit dispozițiilor *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale, cu modificările ulterioare*, întreaga competență de soluționare a



fost transferată în sarcina directorilor oficiilor Registrului comerțului de pe lângă tribunale, care au o competență exclusivă și deplină de a soluționa cererile de înregistrare în Registrul comerțului și de autorizare a funcționării comercianților persoane fizice, conferită de statutul acestora - independență și imparțialitate;

- conform prevederilor legale în vigoare, informațiile din cazierul fiscal se obțin numai de către oficiile Registrului comerțului, prin transmiterea electronică de la Ministerul Finanțelor Publice. Această simplificare a formalităților de înregistrare în Registrul comerțului s-a realizat urmare a încheierii unui protocol de colaborare între ANAF și ONRC;

- pentru a veni în sprijinul comercianților, s-a realizat o aplicație informatică de consultare a unei solicitări pe pagina web disponibilă pe site-ul ONRC, prin intermediul căreia se poate consulta gratuit starea/stadiul unui dosar sau a unei cereri depuse spre soluționare la oficiile Registrului comerțului de pe lângă tribunale;

- s-a simplificat procedura de depunere a cererilor la ONRC prin care orice comerciant poate depune orice cerere de înregistrare on-line, la data de 16 septembrie 2008 fiind înființată prima firmă exclusiv on-line în România.

12. În *Expunerea de motive* se susține că atribuțiile Camerelor județene sunt imposibil de realizat, în special deoarece Camerele nu au acces la bazele de date ale ONRC.

Sub acest aspect, precizăm că înregistrările efectuate în Registrul comerțului sunt disponibile tuturor Camerelor de comerț, în temeiul dispozițiilor art. 48 din *Legea nr. 335/2007*, prin acces direct, în timp real, la baza de date a ONRC, iar modul de utilizare și valorificare a informațiilor obținute reprezintă o prerogativă a acestor organizații, fără nicio ingerință din partea ONRC.

În fapt, atât în perioada anterioară intrării în vigoare a *Legii nr. 335/2007*, cât și în prezent, accesul Camerelor de comerț la informațiile din Registrul comerțului se realizează neîngrădit, prin intermediul sistemului Recom ON LINE și/sau în baza protocoalelor de colaborare.

De asemenea, conform protocolului, în vederea realizării activităților legale ale Camerelor de comerț, colaborarea în temeiul protocoalelor încheiate de ONRC și acestea presupune furnizarea de informații statistice și diverse clasamente către Camerele de comerț, în principal elaborarea de studii prospective și de strategie pentru comunitatea de afaceri. În temeiul acestor protocoale se realizează baza componentei gratuite a informațiilor

eliberate din Registrul comerțului (denumirea comercianților, numărul de înregistrare în Registrul comerțului, codul unic de înregistrare, indicatori financiari din bilanțuri, sinteze statistice, precum și alte informații prelucrate pe baza celor afișate pe site-ul ONRC).

### **III. Punctul de vedere al Guvernului**

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei propuneri legislative.**

Cu stimă,



**Emil BOC**

**Domnului senator Mircea Dan GEOANĂ**

**Președintele Senatului**