

SENATUL ROMÂNIEI

Nr. 11



Biroul permanent al Senatului

75 / 12.07.2022

R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

Palatul Parlamentului

Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România

Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80

Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.1785A/2022

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ

NR. 5752 / 12 JUL 2022

Doamnei

Alina-Ștefania GORGHIU
Președintele Senatului

L75/2022 În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României, referitoare la neconstituționalitatea Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.10/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr.346/2004 privind stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 14 septembrie 2022 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 28 septembrie 2022.

Vă asigurăm, doamnă Președinte, de deplina noastră considerație.



**PREȘEDINTELE ROMÂNIEI**

București, 11 iulie 2022

CP1/1110/11.07.2022

Domnului MARIAN ENACHE**PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE**

În temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulez următoarea

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

asupra

Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 10/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 346/2004 privind stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii

În data de 23 iunie 2022, Parlamentul României a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 10/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 346/2004 privind stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii (PL- x. 128/2022, L 75/2022).

Prin legea supusă controlului de constituționalitate, se aprobă, cu modificări și completări, O.U.G. nr. 10/2022 prin care a fost modificată și completată Legea nr. 346/2004 privind stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii. O.U.G. nr. 10/2022 a fost adoptată în vederea simplificării modului de realizare a testului IMM, totodată extinzându-se și sfera programelor naționale

destinate finanțării întreprinderilor mici și mijlocii cu două noi programe, și anume: programul pentru stimularea înființării întreprinderilor mici și mijlocii „Start-up Nation – ROMÂNIA” și programul privind unele măsuri pentru acordarea de sprijin financiar pentru întreprinderile din domeniul turismului, structuri de cazare, structuri de alimentație și agenții de turism, a căror activitate a fost afectată în contextul pandemiei de COVID-19.

Prin legea criticată, Parlamentul a aprobat O.U.G. nr. 10/2022 cu modificări și completări, în sensul includerii obligației deputaților și senatorilor de a supune propunerile legislative cu impact asupra mediului de afaceri analizei Grupului pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii, înainte de transmiterea spre avizare și a stabilirii obligației inițiatorului actului normativ „de a prelua” propunerile rezultate în urma consultărilor care au stat la baza raportului privind testul IMM, iar, în cazul nepreluării propunerilor, instituirea obligației de a justifica acest lucru printr-o notă publicată pe site-ul propriu.

Considerăm că, prin conținutul său normativ, Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 10/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 346/2004 privind stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii contravine dispozițiilor art. 1 alin. (5), art. 61, art. 69 alin. (2), art. 74 alin. (1) și art. 147 alin. (4) din Constituție pentru motivele dezvoltate în cele ce urmează.

1. Încălcarea art. 61 și art. 69 alin. (2) din Constituție

Prin pct. 1 al art. unic din legea trimisă la promulgare, se modifică art. 9 alin. (2) din Legea nr. 346/2004, care va avea următorul cuprins „(2) Principalele proiecte de acte normative, inclusiv propunerile legislative ale deputaților și senatorilor, cu impact asupra mediului de afaceri vor fi supuse de inițiatori, înainte de a fi transmise spre avizare, analizei Grupului pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii”. Totodată, prin pct. 2 al art. unic, alineatul (4²) al articolului 9¹ din Legea nr. 346/2004 se va modifica și va avea următorul cuprins: „(4²) Inițiatorul actului normativ preia propunerile rezultate în urma consultărilor care au stat la baza întocmirii raportului privind aplicarea Testului IMM, având ca scop finalizarea proiectului de act normativ. În cazul în care nu vor fi preluate toate propunerile formulate în cadrul

consultărilor, inițiatorul actului normativ are obligația de a justifica acest lucru printr-o notă publicată pe site-ul propriu”.

Din analiza conținutului normelor mai sus indicate, prin utilizarea sintagmei „inclusiv propunerile legislative ale deputaților și senatorilor” în cuprinsul art. 9 alin. (2) din Legea nr. 346/2004, pe de-o parte, și prin referirea în mod generic, fără a se distinge cu privire la sfera noțiunii de „inițiator” în cuprinsul art. 9¹ alin. (4²) din aceeași lege, pe de altă parte, rezultă că deputații și senatorii vor fi obligați să preia în propunerile lor legislative propunerile rezultate în urma consultărilor care au stat la baza întocmirii raportului privind aplicarea Testului IMM.

Considerăm că această soluție legislativă contravine regimului constituțional al mandatului reprezentativ al deputaților și senatorilor, astfel cum este acesta stabilit în art. 69 din Constituție, întrucât impune preluarea de către deputați și senatori, atunci când inițiază o propunere legislativă, a unor soluții prestabilite.

Potrivit art. 69 din Constituție, în exercitarea mandatului, deputații și senatorii sunt în serviciul poporului și orice mandat imperativ este nul. Aceste aspecte constituie fundamentul juridic al mandatului reprezentativ. Textul constituțional constituie cheia principală în interpretarea raporturilor constituționale dintre parlamentar, pe de-o parte, și alegătorii lui, partidele sau formațiunile politice care au susținut respectiva candidatură și Camera din care face parte parlamentarul, pe de altă parte. Teoria mandatului reprezentativ se bazează pe concepția suveranității naționale în care puterea emană de la națiune, care exprimă o voință distinctă de suma voințelor individuale. Mandatul reprezentativ se exercită independent de alegători sau de categorii sau grupuri sociale, acestea neputând da ordine, instrucțiuni sau directive și nici nu-i pot revoca. Astfel, legătura parlamentarului cu alegătorii pe durata mandatului este una politică, nu una juridică. Altfel spus, mandatul reprezentativ implică un grad de autonomie pe care îl au aleșii, din momentul exercitării mandatului parlamentar. Această autonomie se manifestă atât în privința inițiativei legislative, potrivit art. 74 alin. (1) din Constituție, cât și în activitatea politică a deputaților și senatorilor, în raport cu formațiunile politice pe ale căror liste au candidat.

Consecința juridică a mandatului reprezentativ este aceea că, sub aspectul conținutului mandatului parlamentar și în exercitarea acestuia, membrii Parlamentului reprezintă poporul și, în temeiul art. 2 din Constituție, exercită, în numele acestuia, suveranitatea națională. Ca expresie a voinței generale, mandatul parlamentarului se integrează în puterea legiuitoare, organ constituțional colectiv,

însă exercitarea sa se realizează individual în cadrul Camerei din care parlamentarul face parte. Cu alte cuvinte, întrucât voința generală se realizează la nivelul Parlamentului, acesta, în ansamblul său, are un mandat ce rezultă din modul de exercitare și realizare a mandatului fiecărui parlamentar, care are ca trăsături, izvorâte din art. 61, art. 69 alin. (2) și art. 72 din Constituție, generalitatea, independența, irevocabilitatea și protecția constituțională.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că: „Manifestarea suveranității cu care este investit Parlamentul ca organ reprezentativ suprem al poporului român constă, în esență, în exercitarea puterii legislative - ca unică autoritate legiuitoare a țării”, însă, în virtutea principiului constituțional al separației și echilibrului puterilor în stat - consacrat la art. 1 alin. (4) din Constituție - Parlamentul are și alte funcții, aflate, desigur, în strânsă și directă legătură cu rolul său de unic legiuitor. În realizarea funcțiilor sale constituționale, Constituția conferă mandatului parlamentar caracter reprezentativ, art. 69 alin. (1) dispunând că «În exercitarea mandatului, deputații și senatorii sunt în serviciul poporului. Garanția supremă a independenței de care se bucură, în exercitarea mandatului, orice parlamentar, este înscrisă în alin. (2) al art. 69 din Legea fundamentală, în sensul că „Orice mandat imperativ este nul”.» (Decizia nr. 611/2017 par. 114 și Decizia nr. 411/2017, par. 29).

În cazul legii criticate, cele două puncte ale art. unic folosesc formulări imperative precum „vor fi supuse”, respectiv „preia”. În condițiile în care acestea prescriu conduita de urmat a deputaților și senatorilor atunci când formulează propuneri legislative cu impact asupra mediului de afaceri, apreciem că modificările aduse de Parlament aduc atingere art. 61 și art. 69 alin. (2) din Constituție. Mai mult, nerespectarea obligației de a justifica nepreluarea tuturor propunerilor nici nu ar putea atrage răspunderea senatorului ori deputatului respectiv pentru modul în care își exercită mandatul parlamentar.

2. Încălcarea art. 1 alin. (5), art. 74 alin. (1) și art. 147 alin. (4) din Constituție

Prin raportare la conținutul normelor criticate, considerăm că pct. 1 și 2 ale art. unic din legea supusă controlului de constituționalitate nu îndeplinesc cerințele de claritate și previzibilitate a legii, contrar art. 1 alin. (5) din Constituție în

componenta sa referitoare la calitatea legii, așa cum au fost dezvoltate într-o amplă jurisprudență a Curții Constituționale.

O primă neclaritate rezultă din lipsa corelării normelor propuse cu ansamblul reglementărilor existente. Astfel, referitor la necesitatea creării unui cadru favorabil înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii, capitolul II din Legea nr. 346/2004 prevede la art. 9 alin. (1) că: „Ministerele, celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, autoritățile administrației publice locale și camerele de comerț și industrie, în cadrul competenței lor, au obligația să elaboreze politici și să asigure măsuri și acțiuni menite să contribuie la protecția întreprinderilor mici și mijlocii în raporturile lor cu statul, în special prin simplificarea procedurilor administrative și prin prevenirea creșterii nejustificate a costurilor legate de conformarea acestora față de reglementările în vigoare”.

Așadar, deși sfera stabilită de acest articol vizează administrația centrală și locală, respectiv camerele de comerț și industrie, pct.1 al art. unic din legea supusă controlului de constituționalitate face referire și la „propunerile legislative ale deputaților și senatorilor”, iar pct. 2 al art. unic folosește sintagma „inițiatorul actului normativ”. Pe de-o parte, într-o interpretare sistematică se înțelege că în sfera inițiatorilor sunt cuprinși și deputații și senatorii, aceștia având obligația de a prelua propunerile rezultate în urma consultărilor care au stat la baza întocmirii raportului privind aplicarea Testului IMM, având ca scop finalizarea proiectului de act normativ. Pe de altă parte, având în vedere că sfera autorităților vizate de acest mecanism nu este modificată, s-ar putea interpreta că art. unic pct. 2 din legea supusă controlului de constituționalitate s-ar aplica doar acestor autorități, nu și parlamentarilor. În concluzie, prin modul deficitar de redactare, este neclară sfera inițiatorilor cărora le incumbă obligația prevăzută de art. 9¹ alin. (4²) din Legea nr. 346/2004, astfel cum acesta a fost modificat și completat prin legea dedusă controlului de constituționalitate.

O a doua neclaritate rezultă din însuși modul de formulare a modificărilor și completărilor prevăzute de pct. 2 al art. unic din legea supusă controlului de constituționalitate. Astfel, deși legiuitorul a folosit în prima teză o formulare imperativă, utilizând sintagma „preia”, în teza a doua se instituie o obligație în sarcina inițiatorului, în ipoteza nepreluării tuturor propunerilor formulate în cadrul consultărilor, respectiv de a justifica acest lucru printr-o notă publicată pe site-ul propriu.

În cazul în care obligația incumbă deputaților sau senatorilor care își exercită

dreptul constituțional de inițiativă legislativă, este neclar cum anume se va materializa obligația de publicare a notei justificative și dacă aceasta se referă la publicarea pe pagina de internet a Camerei din care face parte membrul Parlamentului sau pe paginile celor două Camere.

Or, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, „de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate - care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist - să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat. Desigur, poate să fie dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu trebuie să afecteze însă previzibilitatea legii” (Decizia nr. 447/2013).

De asemenea, potrivit art. 8 alin. (4) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, „forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor”, iar, potrivit art. 36 alin. (1) din același act normativ, „actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie”. Instanța constituțională a mai arătat că „inconsecvențe de natură terminologică, omisiuni sau contradicții cu înseși textele legii, apte să creeze incertitudine sub aspectul operațiunilor juridice reglementate (...), generează o lipsă de coerență, claritate și previzibilitate a normei legale, care este de natură să înfrângă principiul securității juridice, sub aspectul componentei sale referitoare la claritatea și previzibilitatea legii.” (Decizia nr. 1/2014).

Față de cele de mai sus, prin raportare la jurisprudența Curții Constituționale, apreciem că normele criticate sunt lipsite de claritate, precizie și previzibilitate; contrar art. 1 alin. (5) din Constituție în dimensiunea sa referitoare la calitatea legii.

Dintr-o altă perspectivă, subliniem că inițiativa legislativă este prima etapă în procedura de elaborare a legilor ce include și etapa de avizare a proiectelor de legi anterior sesizării Parlamentului, în conformitate cu Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă.

În privința avizării proiectelor, Legea nr. 24/2000, ce stabilește regulile pentru

întocmirea și depunerea inițiativelor legislative, prevede la art. 9 că: „(1) În cazurile prevăzute de lege, în faza de elaborare a proiectelor de acte normative inițiatorul trebuie să solicite avizul autorităților interesate în aplicarea acestora, în funcție de obiectul reglementării; (2) După elaborarea lor și încheierea procedurii de avizare prevăzute la alin. (1), proiectele de legi, propunerile legislative, precum și proiectele de ordonanțe și de hotărâri cu caracter normativ ale Guvernului se supun în mod obligatoriu avizării Consiliului Legislativ”.

Din perspectiva naturii juridice a Testului IMM, apreciem că acesta reprezintă o evaluare preliminară a impactului unei reglementări care are relevanță pentru domeniul întreprinderilor mici și mijlocii, realizată de inițiator, pentru asigurarea unui mediu favorabil inițierii și dezvoltării afacerilor, în conformitate cu art. 9¹ din Legea nr. 346/2004.

Or, evaluarea preliminară a impactului noilor reglementări este prevăzută ca etapă distinctă în art. 7 din Legea nr. 24/2000 care la alin. (6) stabilește că: „Aplicarea dispozițiilor alin. (1)-(5) nu este obligatorie în cazul inițiativelor legislative ale deputaților și senatorilor, precum și al celor bazate pe inițiativa cetățenilor”. Așadar, în cazul inițiativelor legislative ale parlamentarilor etapa evaluării preliminare a impactului noilor reglementări nu este obligatorie. Or, din analiza conținutului normativ al pct. 1 și 2 ale art. unic, nu rezultă cu claritate dacă includerea deputaților și senatorilor în sfera de aplicare a normelor amintite are semnificația unei derogări de la art. 7 alin. (6) din Legea nr. 24/2000, aspect ce va genera confuzie în aplicare și chiar refuzul înregistrării unor propuneri legislative pentru neparcurgerea acestei etape.

Evaluarea preliminară a impactului realizată de deputați și senatori, prin aplicarea Testului IMM, apare așadar ca o etapă preliminară procedurii de avizare. Cu toate acestea, ulterior realizării Testului IMM, deputații și senatorii sunt obligați să transmită Grupului pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii, spre analiză, propunerile lor legislative.

Grupul pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii este un organism consultativ, fără personalitate juridică, care funcționează sub coordonarea Ministerului Antreprenoriatului și Turismului. Potrivit art. 9 alin. (4) din Legea nr. 346/2004, acest grup analizează raportul privind aplicarea Testului IMM și emite un aviz consultativ cu privire la oportunitatea aprobării proiectului de act normativ evaluat, aviz consultativ care se va transmite deputatului sau senatorului.

Așadar, rezultă că supunerea de către parlamentari a proiectelor de acte normative cu impact asupra mediului de afaceri „analizei” acestei structuri consultative reprezintă tot o procedură de avizare, creându-se o confuzie suplimentară cu privire la momentul în care aceasta intervine, respectiv „înainte de a fi transmise spre avizare”.

În aceste condiții, în cazul propunerilor legislative inițiate de deputați sau senatori, considerăm că este neclar momentul la care are loc aplicarea testului IMM și supunerea spre avizare Grupului pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii, prin raportare la normele de tehnică legislativă, la regulamentele celor două Camere ale Parlamentului, respectiv la Legea nr. 96/2006 privind statutul deputaților și senatorilor.

Pentru aceste considerente, apreciem că normele criticate sunt contrare art. 1 alin. (5) și art. 74 alin. (1) din Constituție.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 10/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 346/2004 privind stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii este neconstituțională.



PREȘEDINTELE ROMÂNIEI
KLAUS -WERNER IOHANNIS