



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. **8448** / **23 NOV 2022**

SENATUL ROMÂNIEI
nr. **3068** / **23.11.2022**

Doamnei

ALINA-ȘTEFANIA GORGHIU
PREȘEDINTELE SENATULUI

Biroul permanent al Senatului

75 / **24.11.2022**

Vă comunicăm, alăturat, în copie, Decizia nr.445 din data de 12 octombrie 2022, prin care Curtea Constituțională, cu unanimitate de voturi.

1. Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și constată că sintagma „*inclusiv propunerile legislative ale deputaților și senatorilor*” din cuprinsul dispozițiilor articolului unic pct.1, cu referire la art.9 alin.(2), din 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.

2. Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate și constată că dispozițiile articolului unic pct.2, cu referire la art.9¹ alin.(4²), din 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 sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Vă asigurăm de deplina noastră considerație.

ROMÂNIA
PREȘEDINTELE
MIRIAN ENACHE
PREȘEDINTELE
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosarul nr.1785A/2022

DECIZIA nr.445
din 12 octombrie 2022

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a 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**

Marian Enache	- președinte
Mihaela Ciocină	- judecător
Cristian Deliorga	- judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	- judecător
Laura-Iuliana Scânteii	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Varga Attila	- judecător
Mihaela Senia Costinescu	- magistrat-asistent-șef

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a 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, obiecție formulată de Președintele României, în temeiul art.146 lit.a) din Constituție și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

2. Cu Adresa nr. CP1/1110 din 11 iulie 2022, Președintele României a trimis Curții Constituționale sesizarea de neconstituționalitate formulată, care a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.5715 din 11 iulie 2022 și constituie obiectul Dosarului nr.1785A/2022.

3. În motivarea sesizării de neconstituționalitate, autorul susține că, prin conținutul său normativ, legea dedusă controlului de constituționalitate contravine dispozițiilor art.1 alin.(5), ale art.61, ale art.69 alin.(2), ale art.74 alin.(1) și ale art.147 alin.(4) din Constituție.



4. Autorul arată că prin art. unic pct.1 și 2 din legea criticată, Parlamentul a aprobat Ordonanța de urgență a Guvernului nr.10/2022, 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 al stabilirii obligației inițiatorului actului normativ „de a prelua” propunerile rezultate în urma consultărilor care au stat la baza raportului privind Testul IMM; în cazul nepreluării propunerilor, s-a instituit pentru inițiatorul actului normativ obligația de a justifica acest lucru printr-o notă publicată pe site-ul propriu. Din analiza conținutului normelor menționate, 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. Autorul obiecției de neconstituționalitate consideră 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.

5. Președintele României susține că, 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 nu pot da ordine, instrucțiuni sau directive și nici nu-i pot revoca pe aleși. 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.

6. În condițiile în care cele două puncte ale articolului unic folosesc formulări imperative, precum „*vor fi supuse*”, respectiv „*preiau*”, acestea prescriu conduita de urmat a deputaților și senatorilor atunci când formulează propuneri legislative cu impact asupra mediului de afaceri, astfel că modificările aduse de Parlament prin legea criticată aduc atingere art.61 și art.69 alin.(2) din Constituție.

7. De asemenea, autorul sesizării susține că nerespectarea obligației de a justifica nepreluarea tuturor propunerilor Grupului pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii nici nu ar



putea atrage răspunderea senatorului ori deputatului pentru modul în care își exercită mandatul parlamentar.

8. Prin raportare la conținutul normelor criticate, Președintele României consideră că pct.1 și 2 ale articolului 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 acestea au fost dezvoltate într-o amplă jurisprudență a Curții Constituționale.

9. 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 articolului unic din legea supusă controlului de constituționalitate face referire și la *„proponerile legislative ale deputaților și senatorilor”*, iar pct.2 al articolului 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 articolul unic pct.2 din legea criticată 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.

10. O a doua neclaritate rezultă din însuși modul de formulare a modificărilor și completărilor prevăzute de pct.2 al articolului 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.

11. Raportând cele prezentate la jurisprudența Curții Constituționale, autorul sesizării apreciază că normele criticate sunt lipsite de claritate, precizie și previzibilitate, contrar art.1 alin.(5) din Constituție în dimensiunea sa referitoare la calitatea legii.

12. Președintele României subliniază 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 pentru elaborarea actelor normative. Din perspectiva naturii juridice a Testului IMM, autorul sesizării apreciază 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. 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 articolului 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.

13. În continuare, Președintele României arată că evaluarea preliminară a impactului realizată de deputați și senatori, prin aplicarea Testului IMM, apare 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. Acesta este un organism consultativ, fără personalitate juridică, ce 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. Rezultă, așadar, 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”. Așa fiind, în cazul propunerilor legislative inițiate de deputați sau senatori, autorul consideră că este neclar momentul la care au loc aplicarea Testului IMM și supunerea spre avizarea 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 motive, consideră că normele criticate sunt contrare art.1 alin.(5) și art.74 alin.(1) din Constituție.

14. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a comunica punctele lor de vedere.

15. **Guvernul**, prin Adresa nr.5/5317/2022, a transmis punctul său de vedere cu privire la obiecția de neconstituționalitate. În ceea ce privește critica referitoare la încălcarea art.69 alin.(2) din Constituție, invocă jurisprudența Curții Constituționale și arată că semnificația acestui text constituțional a fost stabilită de către instanța de contencios constituțional în sensul că deputatul/senatorul, din punct de vedere juridic, nu are nicio răspundere juridică față de alegătorii din circumscripția care l-a ales și nici față de partidul pe lista căruia a candidat. Raporturile sale cu alegătorii și partidul sunt raporturi morale, politice, dar nu juridice. Cu privire la respectarea unor obligații impuse de lege deputaților și senatorilor, invocă Decizia nr.678 din 29 septembrie 2020, în care Curtea Constituțională a statuat că ”exigențele statului de drept sunt cele care impun ca toate autoritățile statului (inclusiv Parlamentul și parlamentarii) să respecte prevederile/obligațiile stabilite de actele normative adoptate, aspect care nu vizează problema naturii mandatului (reprezentativ/imperativ)”.

16. În ceea ce privește critica privind neclaritatea unor modificări propuse la pct.1 și 2 ale articolului unic din legea supusă controlului de neconstituționalitate, Guvernul apreciază că între textele criticate există mai multe necorelări. Articolul unic pct.1 impune senatorilor și deputaților să supună propunerile legislative analizei Grupului pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii, însă art.9 alin.(1) din Legea nr.346/2004 nu enumeră Parlamentul printre autoritățile cu obligații în acest sens. Aceleași dispoziții prevăd că propunerile legislative ale deputaților vor fi supuse, înainte de a fi transmise spre avizare, analizei Grupului pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici



și mijlocii, or, potrivit art.9 alin.(4) din Legea nr.346/2004, rezultă că Grupul pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii emite și el un aviz, consultarea acestuia constituindu-se tot într-o procedură de avizare. Mai mult, întrucât prevederile art.7 alin.(6) din Legea nr.24/2000 stabilesc că dispozițiile privind evaluarea preliminară a impactului inițiativelor legislative nu sunt obligatorii pentru senatori și deputați, rezultă o necorelare cu această prevedere, nefiind clar dacă este obligatorie sau opțională consultarea Grupului. Guvernul invocă jurisprudența Curții Constituționale cu privire la existența unor soluții legislative contradictorii și susține că legea criticată încalcă principiul securității juridice, ca urmare a lipsei de claritate și previzibilitate a normelor, principiu care constituie o dimensiune fundamentală a statului de drept, astfel cum este consacrat în mod expres prin dispozițiile art.1 alin.(3), cu raportare la dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție.

17. Guvernul mai arată că ”necorelarea prevederilor mai sus citate, creează incertitudine cu privire la derularea procedurii legislative și cu privire la obligația, respectiv opțiunea de efectuare a Testului IMM în privința propunerilor legislative”, iar ”neclaritatea prevederilor articolului unic pct.2 din legea supusă controlului de constituționalitate face dificil de îndeplinit obligația de publicare a notei privind justificarea nepreluării propunerilor formulate în cadrul consultărilor din moment ce sintagma *site-ul propriu al inițiatorului* nu permite identificarea clară a locului menționat”.

18. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului** nu au comunicat punctul lor de vedere cu privire la obiecția de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctul de vedere al Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

19. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl reprezintă 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, care are următorul conținut: „**Articol unic.** - *Se aprobă Ordonanța de urgență a Guvernului nr.10 din 16 februarie 2022 pentru modificarea și completarea Legii nr.346/2004 privind stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.162 din 17 februarie 2022, cu următoarele modificări și completări:*

1. **La articolul unic, înaintea punctului 1 se introduce un nou punct, cu următorul cuprins:**

«- **La articolul 9, alineatul (2) se modifică și 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*”

2. **La articolul unic punctul 5, alineatul (4²) al articolului 9¹ 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.*”»”

20. Autorul sesizării susține că dispozițiile criticate contravin prevederilor art.1 alin.(5) referitor la principiul legalității, ale art.61 privind rolul și structura Parlamentului, ale art.69 alin.(2) referitor la mandatul reprezentativ, ale art.74 alin.(1) privind titularii inițiativei legislative și ale art.147 alin.(4) din Constituție care stabilesc efectele deciziilor Curții Constituționale.



21. În vederea soluționării prezentei obiecții de neconstituționalitate, Curtea va proceda la verificarea îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a acesteia, prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, sub aspectul titularului dreptului de sesizare, al termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și al obiectului controlului de constituționalitate. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale din perspectiva legalei sale sesizări, iar cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează a fi cercetate în ordinea menționată, constatarea neîndeplinirii uneia având efecte dirimante și făcând inutilă analiza celorlalte condiții (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.334 din 10 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.455 din 31 mai 2018, paragraful 27, sau Decizia nr.385 din 5 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.488 din 13 iunie 2018, paragraful 32).

22. Referitor la *titularul dreptului de sesizare*, prezenta obiecție de neconstituționalitate a fost formulată de Președintele României, care, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și al art.15 alin.(1) din Legea nr.47/1992, are dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului de constituționalitate *a priori*, fiind, așadar, îndeplinită această primă condiție de admisibilitate. Cu privire la *termenul în care poate fi sesizată instanța de control constituțional* și la *obiectul controlului de constituționalitate*, Curtea constată că legea supusă controlului a fost adoptată, în procedură de urgență, de Camera Deputaților, Cameră decizională, în data de 21 iunie 2022, a fost depusă, în aceeași zi, la secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii și apoi trimisă spre promulgare, în data de 23 iunie 2022. Prezenta sesizare a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 11 iulie 2022. Într-o atare situație, luând act de faptul că sesizarea de neconstituționalitate a fost formulată în termenul de 20 de zile, prevăzut de art.77 alin.(1) teza a doua din Constituție, și că legea nu a fost promulgată de Președintele României, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate este

admisibilă sub aspectul respectării celor două condiții. În vederea analizării admisibilității prezentei sesizări cu privire la cel de-al treilea aspect de admisibilitate – *obiectul controlului de constituționalitate*, respectiv stabilirea sferei de competență a Curții cu privire la legea dedusă controlului, este necesară analiza criticilor formulate de autorii sesizării. Analizând temeiurile constituționale invocate în susținerea sesizării de neconstituționalitate, precum și motivarea obiecției formulate, Curtea observă că obiectul criticilor îl constituie conținutul normativ al legii.

23. Așadar, nefiind incident un fine de neprimire a sesizării formulate de Președintele României, Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție și ale art.1, 10, 15, 16 și 18 din Legea nr.47/1992, să se pronunțe asupra constituționalității prevederilor legale criticate.

24. Analizând cadrul normativ în vigoare, Curtea reține că prin Legea nr.346/2004 privind stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii, în scopul creării unui cadru favorabil înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii, au fost reglementate, în capitolul II – *“Crearea unui cadru favorabil înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii”*, la secțiunea I, proceduri administrative privind elaborarea de politici și asigurarea de măsuri și acțiuni menite să contribuie la protecția întreprinderilor mici și mijlocii în raporturile lor cu statul. Astfel, potrivit art.9¹ alin.(1), (2) și (3), pentru asigurarea unui mediu favorabil inițierii și dezvoltării afacerilor, în procesul de elaborare a actelor normative care au impact asupra întreprinderilor mici și mijlocii, *inițiatorii vor respecta principiul „Gândeți mai întâi la scară mică”* (care presupune ca inițiatorii actelor normative să evalueze efectele introducerii noii reglementări, mai întâi și cu precădere, asupra activității întreprinderilor mici și mijlocii), *precum și principiul „numărului constant”* (care condiționează introducerea unor noi sarcini administrative – obligații de raportare sau de conformare – pentru întreprinderi mici și mijlocii de eliminarea simultană a unor sarcini deja existente). Evaluarea sistematică a impactului proiectelor de acte



normative se face de către inițiatorul actului normativ prin *aplicarea Testului IMM*. Inițiatorul *efectuează testul IMM* înainte de demararea procesului de avizare a acestuia [art.9¹ alin.(4)].

25. Reglementarea mai prevede *în sarcina inițiatorului actului normativ obligația de a ține cont de propunerile rezultate în urma consultărilor care au stat la baza aplicării Testului IMM*, în vederea finalizării proiectului de act normativ [art.9¹ alin.(4²)]. În acest sens, stabilește că „*este obligatorie consultarea organizațiilor reprezentative ale întreprinderilor mici și mijlocii privind conținutul proiectelor de acte normative, al analizelor de impact și a Testului IMM, cu valorificarea în mod corespunzător a propunerilor acestora sau motivarea nevalorificării poziției lor, documente ce vor însoți proiectul de act normativ până la adoptare*” [art.9¹ alin.(5)]. În urma evaluării sistematice a impactului proiectului de act normativ prin *aplicarea Testului IMM*, inițiatorul actului normativ elaborează „*raportul privind aplicarea Testului IMM*” care „*conține, în mod obligatoriu, o rubrică cu sarcinile administrative introduse pentru întreprinderile mici și mijlocii, precum și cu cele eliminate. În elaborarea actului normativ cu impact asupra întreprinderilor mici și mijlocii, inițiatorul se va asigura de respectarea principiului numărului constant, respectiv, în cazul introducerii unei sarcini administrative va elimina obligatoriu cel puțin o alta existentă*” [art.9 alin.(3¹)].

26. În continuare, potrivit art.9 alin.(2) din actul normativ se prevede că „*Principalele proiecte de acte normative 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*”. Acest grup „*este un organism consultativ, fără personalitate juridică, care se înființează și funcționează sub coordonarea autorității administrației publice centrale cu atribuții în domeniul întreprinderilor mici și mijlocii. Grupul pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii este format din membrii desemnați de ministere și alte autorități ale administrației publice*

centrale, camere de comerț și industrie, patronate și organizații neguvernamentale de reprezentare a întreprinderilor mici și mijlocii, cadre universitare, cercetători, economiști și organizații ale mediului asociativ și sindicate” [art.9 alin.(3)].

27. Legea nr.346/2004, astfel cum a fost modificată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.10/2022, prevede că „Grupul pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii analizează raportul privind aplicarea Testului IMM și emite un aviz consultativ cu privire la oportunitatea aprobării proiectului de act normativ evaluat, care se trimite inițiatorului, prin grija autorității administrației publice centrale cu atribuții în domeniul întreprinderilor mici și mijlocii.” [art.9 alin.(4)].

28. În motivarea intervenției legislative care a reglementat noua procedură de elaborare a actelor normative cu impact asupra întreprinderilor mici și mijlocii, Guvernul a invocat faptul că „din cauza întreținerii și amplificării fenomenului birocratic legat de finanțarea IMM-urilor se impune găsirea unor soluții de menținere a activității acestora pentru evitarea creșterii ratei de insolvență și faliment, fapt care poate genera efecte negative asupra economiei românești și implicit angajamentelor asumate de România față de Comisia Europeană”. De asemenea, legiuitorul delegat a invocat „obligația României, în calitate de stat membru al Uniunii Europene, de a asigura transpunerea și implementarea corectă și integrală a *acquis-ului* european, pentru realizarea obiectivelor prevăzute în Rezoluția Parlamentului European din 15 septembrie 2016 referitoare la accesul la finanțare al IMM-urilor și creșterea diversității finanțării IMM-urilor în cadrul uniunii piețelor de capital”, precum și „angajamentele asumate prin Planul național de redresare și reziliență al României care au ca obiectiv crearea unui mediu sustenabil, predictiv și simplificat pentru derularea activității mediului de afaceri, creșterea accesului la finanțare, prin dezvoltarea de instrumente adaptate nevoilor întreprinderilor, respectiv prevederile care privesc reformarea modului de aplicare a Testului IMM și transparentizarea procesului legislativ, astfel încât să fie în acord cu documente



europene în vigoare, cum ar fi: *O strategie pentru IMM-uri pentru o Europă sustenabilă și digitală (2020) și Small Business Act*".

29. În acest cadru normativ, prin Legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.10/2022, Parlamentul vine să completeze dispozițiile în vigoare sub două aspecte: (i) în cuprinsul dispozițiilor **art.9 alin.(2)** din Legea nr.346/2004, astfel cum au fost modificate prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.10/2022, este introdusă sintagma „*inclusiv propunerile legislative ale deputaților și senatorilor*” cu privire la obligația inițiatorilor de acte normative cu impact asupra mediului de afaceri de a le supune analizei Grupului pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii și (ii) noua reglementare modifică **art.9¹ alin.(4²)**, în sensul stabilirii obligației inițiatorului actului normativ 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. De asemenea, teza finală a acestei norme prevede că, „*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*”.

30. Conținutul normativ pe care îl dobândește **art.9 alin.(2)**, respectiv **art.9¹ alin.(4²)** din Legea nr.346/2004 ca urmare a modificării prin Legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.10/2022, are, în opinia autorului sesizării de neconstituționalitate, semnificația unei derogări de la **art.7 alin.(6)** din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, „aspect ce va genera confuzie în aplicare și chiar refuzul înregistrării unor propuneri legislative pentru neparcurgerea acestei etape”, și „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”. De asemenea, autorul mai

susține că prin sintagma „*înainte de a fi transmise spre avizare*” cu referire la obligația parlamentarilor de a supune proiectele de acte normative cu impact asupra mediului de afaceri analizei Grupului pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii se creează o confuzie suplimentară cu privire la momentul în care intervine avizul acestui organism consultativ.

31. Cu privire la dispozițiile articolului unic pct.1, cu referire la art.9 alin.(2), din legea supusă controlului de constituționalitate, Curtea observă că, referitor la necesitatea creării unui cadru favorabil înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii, capitolul II din Legea nr.346/2004, în forma aflată în vigoare, 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*”. Prin coroborare cu dispozițiile art.9 alin.(2), în forma aflată în vigoare, care prevăd că proiectele de acte normative 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, rezultă că, în prezent, sfera inițiatorilor de acte normative în domeniul reglementat se circumscrie ministerelor, celorlalte organe de specialitate ale administrației publice, autorităților administrației publice locale, precum și camerelor de comerț și industrie. Analizând normele supuse controlului, Curtea observă că noua reglementare prevede expres că obligația de a supune analizei organismului consultativ vizează „*inclusiv propunerile legislative ale deputaților și senatorilor*”, deci include deputații și senatorii în sfera inițiatorilor de acte normative din categoria celor reglementate prin Legea nr.346/2004.



32. Curtea reține că, potrivit dispozițiilor Legii nr.24/2000, în ceea ce privește fundamentarea soluțiilor legislative, art.6 alin.(1) prevede că „*Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte [...]*”, în vreme ce art.6 alin.(4) stabilește obligația ca „*Actele normative cu impact asupra domeniilor social, economic și de mediu, asupra bugetului general consolidat sau asupra legislației în vigoare sunt elaborate pe baza unor documente de politici publice aprobate de Parlament sau de Guvern*”. Ca modalitate de fundamentare pentru soluțiile legislative propuse, care este realizată înainte de adoptarea actelor normative, Legea nr.24/2000 prevede evaluarea preliminară a impactului noilor reglementări, care, în temeiul art.7 alin.(1), reprezintă un set de activități și proceduri realizate cu scopul de a asigura o fundamentare adecvată a inițiativelor legislative și presupune identificarea și analizarea efectelor economice, sociale, de mediu, legislative și bugetare pe care le produc reglementările propuse. Evaluarea este realizată de inițiatorul proiectului de act normativ sau, în cazul unor proiecte de acte normative complexe, de către institute de cercetare științifică, universități, societăți comerciale sau organizații neguvernamentale [art.7 alin.(4)]. Pentru a facilita elaborarea evaluării preliminare a impactului propunerilor legislative inițiate de deputați și senatori, precum și în cazul celor bazate pe inițiativa cetățenilor, legea prevede posibilitatea membrilor Parlamentului de a solicita Guvernului asigurarea accesului la datele și informațiile necesare realizării acesteia [art.7 alin.(5)], stabilind totodată că evaluarea preliminară a impactului noilor reglementări nu este obligatorie în cazul inițiativelor legislative ale deputaților și senatorilor, precum și al celor bazate pe inițiativa cetățenilor [art.7 alin.(6)]. Cu privire la procedura de avizare a actelor normative, prevederile art. 9 alin.(1) dispun că „*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”.

33. Totodată, Curtea reține că cele două Regulamente ale Camerei Deputaților și Senatului reglementează etapele procedurii legislative în cadrul fiecărei camere începând cu înregistrarea proiectului de lege sau a propunerii legislative, continuând cu dezbateră și adoptarea acestora de către plenul acelei camere. Astfel, Regulamentul Senatului, adoptat prin Hotărârea Senatului nr. 28 din 24 octombrie 2005, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 615 din 23 iunie 2022, prevede că Guvernul își exercită inițiativa legislativă prin transmiterea către Senat a proiectului de lege ce intră în competența acestuia de adoptare, ca primă Cameră sesizată, iar senatorii, deputații și cetățenii își exercită dreptul la inițiativă legislativă prin transmiterea către Camera competentă a propunerii legislative, în scopul de a o dezbate și de a o adopta ca primă Cameră sesizată [art.92 alin.(3) și (4)]. Proiectele de lege inițiate de Guvern și propunerile legislative inițiate de senatori, de deputați sau de cetățenii care exercită dreptul la inițiativă legislativă trebuie să fie însoțite de expunere de motive, să fie redactate în forma proprie unui act normativ, pe articole și, după caz, pe capitole și secțiuni [art.92 alin.(2)]. Totodată, propunerile legislative formulate de senatori și deputați, care implică modificarea bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, trebuie să fie însoțite de dovada solicitării informării Guvernului, înaintată prin președintele Senatului, în conformitate cu dispozițiile art. 111 din Constituția României, republicată [art.92 alin.(6)]. Potrivit dispozițiilor alin. (1) al art. 93 din Regulamentul Senatului, proiectele de lege și propunerile legislative se supun spre dezbateră și adoptare Senatului, ca primă Cameră sesizată, în condițiile prevăzute la art. 75 din Constituția României, republicată. *În cazul propunerilor legislative care sunt depuse la Senat, ca primă Cameră sesizată, acestea se înregistrează și se țin în evidență. Ele vor intra în procesul legislativ numai după primirea avizelor legale de la Consiliul Legislativ, Guvern, Consiliul Economic și Social.* Proiectele de lege și propunerile legislative se înaintează Biroului permanent al Senatului, care dispune: a) sesizarea comisiilor permanente



competente pentru întocmirea avizelor sau a raportului, stabilind și termenele de depunere a acestora; b) transmiterea proiectului de lege sau a propunerii legislative Camerei Deputaților, în cazul în care o comisie permanentă apreciază că Senatul nu este competent să dezbată și să adopte proiectul, ca primă Cameră sesizată. În aceste cazuri, avizul Comisiei pentru constituționalitate este obligatoriu; c) solicitarea avizului Consiliului Legislativ, al Consiliului Economic și Social și al altor instituții sau organisme care, potrivit legii, au competența de avizare, dacă acesta nu a fost dat; d) distribuirea către senatori a proiectelor sau propunerilor legislative, a avizului Consiliului Legislativ, al Consiliului Economic și Social și al altor instituții ori organisme care, potrivit legii, au competența de avizare, a hotărârii Curții Constituționale, în cazurile prevăzute de Constituție, și a punctului de vedere al Guvernului, în cazurile cerute de lege, pentru propunerile legislative, stabilind și termenul de depunere a amendamentelor de către senatori, sub sancțiunea decăderii. Proiectele și propunerile legislative se trimit, sub semnătura președintelui Senatului, spre dezbateră și avizare, comisiilor permanente competente care continuă procedura legislativă potrivit reglementărilor din regulament.

34. În mod similar, Regulamentul Camerei Deputaților, adoptat prin Hotărârea Camerei Deputaților nr. 8 din 24 februarie 1994, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 778 din 12 august 2021, prevede că, în exercițiul dreptului de inițiativă legislativă, Guvernul înaintează Camerei proiecte de legi, iar deputații, senatorii și cetățenii prevăzuți la art. 74 din Constituția României, republicată, pot prezenta Camerei Deputaților propunerile legislative. Acestea trebuie să fie însoțite de o expunere de motive și redactate în forma cerută pentru proiectele de legi [art.92 alin.(1)]. În cazul propunerilor legislative depuse în condițiile alin. (1), președintele Biroului permanent solicită avizul Consiliului Legislativ și punctul de vedere sau informarea, după caz, a Guvernului, care trebuie depuse în maximum 15 zile de la data solicitării, iar atunci când propunerile legislative implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat, președintele Camerei

Deputaților va solicita în mod obligatoriu o informare din partea Guvernului, în condițiile art. 111 din Constituția României, republicată, în același termen de 15 zile [art.92 alin.(3) și (4)]. În cazul în care Consiliul Legislativ sau Guvernul nu transmite, în termen de 15 zile de la solicitare, avizul, punctul de vedere sau informarea, după caz, Biroul permanent va stabili comisia sesizată în fond, comisiile de aviz, termenul de depunere a raportului pentru propunerea legislativă respectivă, trimițând proiectul pentru dezbateră și întocmirea raportului. Proiectele de legi ale Guvernului se înaintează Camerei Deputaților însoțite de avizul Consiliului Legislativ [art.92 alin.(10)]. Proiectele de legi, propunerile legislative, precum și proiectele de hotărâri ale Camerei prevăzute la art. 94 se trimit de îndată de Biroul permanent spre dezbateră și avizare comisiilor permanente competente, cu respectarea prevederilor art. 92, după caz [art.95].

35. Analizând procedura administrativă prevăzută de art.9 și art.9¹ din Legea nr.346/2004, astfel cum aceasta a fost modificată și completată prin legea dedusă controlului de constituționalitate, Curtea reține că inițiatorul unui act normativ are obligația de a evalua sistematic proiectul de act normativ și de a întocmi raportul privind aplicarea Testului IMM cu privire la respectivul act normativ, de a publica pe site-ul web propriu rezultatele Testului IMM și de a transmite actul normativ și raportul privind aplicarea Testului IMM spre analiza Grupului pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii. Grupul are obligația de a analiza raportul privind aplicarea Testului IMM și de a emite un aviz consultativ cu privire la oportunitatea aprobării proiectului de act normativ evaluat, de a trimite avizul inițiatorului prin grija autorității administrației publice centrale cu atribuții în domeniul întreprinderilor mici și mijlocii. Atât inițiatorul actului normativ, cât și autoritatea publică centrală care asigură secretariatul Grupului pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii au obligația să publice pe site-ul web propriu rezultatele Testului IMM, respectiv avizul Grupului pentru evaluarea impactului economic al actelor normative



asupra întreprinderilor mici și mijlocii, în termen de 30 de zile de la data primirii acestuia.

36. Curtea constată că obligația inițiatorilor proiectelor de acte normative cu impact asupra mediului de afaceri de a întocmi raportul privind aplicarea Testului IMM cu privire la respectivul act normativ se circumscrie obligației prevăzute de art.6 din Legea nr.24/2000 de a fundamenta soluțiile legislative cu impact asupra domeniilor social, economic și de mediu, asupra bugetului general consolidat sau asupra legislației în vigoare. Mai mult, această obligație corespunde evaluării preliminare a impactului noilor reglementări, prevăzută de art.7 din Legea nr.24/2000 ca modalitate de fundamentare pentru soluțiile legislative propuse, care se realizează de inițiatorul proiectului de act normativ. De asemenea, obligația inițiatorului de a supune proiectele de acte normative analizei Grupului pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii se circumscrie tot dispozițiilor art.7 din Legea nr.24/2000. Astfel, după aplicarea Testului IMM și întocmirea raportului cu privire la evaluarea sistematică a impactului proiectului de act normativ, actul normativ este trimis spre avizare Grupului pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii, etape din procedura administrativă corespunzătoare fundamentării soluțiilor legislative și evaluării preliminare a impactului noilor reglementări.

37. Dispozițiile criticate vizează, așadar, procedura de evaluare preliminară a impactului noilor reglementări a actelor normative, obligatorie, potrivit legii, pentru toți titularii dreptului de inițiativă legislativă. Rațiunea unei astfel de soluții legislative rezidă în domeniul specializat al reglementării, care are un grad sporit de tipicitate, inaccesibil oricărui titular de inițiativă legislativă. Întrucât un proiect de act normativ cu impact asupra mediului de afaceri trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate pe analize efectuate de persoane cu expertiză în domeniu, în urma unor consultări din care să rezulte soluțiile cele mai adecvate să conducă

la scopul urmărit de inițiator. Tocmai de aceea procesul de elaborare, integrare și corelare, precum și cel de monitorizare a diferitelor politici publice necesită proceduri administrative riguroase, menite să faciliteze și să garanteze adoptarea unui cadru legislativ unitar, coerent și necesar finalității declarate.

38. Curtea reține opțiunea legiuitorului ca, în realizarea acestui deziderat, să înființeze Grupul pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii, din a cărei componență fac parte profesioniști și persoane cu experiență în domeniu, grup ale cărui evaluări să fundamenteze soluții legislative utile, adecvate și corespunzătoare, deci să creeze un cadru favorabil înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii. Legiuitorul stabilește deopotrivă obligația tuturor inițiatorilor proiectelor de acte normative cu impact asupra mediului de afaceri de a le supune analizei acestui grup, în scopul de a înlătura posibilitatea adoptării de acte normative care să nu răspundă nevoilor mediului de afaceri sau care chiar să îngreuneze activitatea întreprinderilor mici și mijlocii.

39. Autorul sesizării critică noile soluții legislative introduse în legea supusă controlului sub aspectul încălcării regimului constituțional al mandatului reprezentativ al deputaților și senatorilor, astfel cum este acesta reglementat prin art.69 coroborat cu art. 61 din Constituție, întrucât acestea ar impune preluarea de către deputați și senatori a unor soluții prestabilite în cadrul propunerilor legislative pe care le inițiază în domeniul întreprinderilor mici și mijlocii.

40. Cu privire la dispozițiile art.69 din Constituție care stabilesc că, în exercitarea mandatului, deputații și senatorii sunt în serviciul poporului și că orice mandat imperativ este nul, Curtea reține că acestea constituie fundamentul juridic al mandatului reprezentativ. Norma constituțională reprezintă 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 (a se vedea Decizia nr.44 din 8 iulie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 190 din 10 august 1993). Consecința juridică a mandatului



reprezentativ este aceea că, sub aspectul conținutului mandatului parlamentar, 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 (a se vedea Decizia nr.150 din 12 martie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 215 din 17 martie 2020, paragraful 106).

41. În exercitarea atribuțiilor constituționale privind legiferarea, parlamentarii nu sunt subordonați niciunei voințe exterioare (electoratul care l-a ales, partidul al cărui membru este etc.), votând în acord cu propria conștiință, și au obligația de a respecta cu bună-credință normele constituționale și legale, precum și procedurile parlamentare instituite prin regulamentele celor două Camere. Parlamentarul, deputat sau senator, are la dispoziție o serie de garanții procedurale pentru a-și exercita mandatul în acord cu prevederile constituționale. Participarea la procedura parlamentară de legiferare presupune posibilitatea de a avea inițiativă legislativă, de a lua cunoștință de proiectul de lege sau propunerea legislativă și documentele aferente, de a le examina în vederea formulării de amendamente, de a participa activ la dezbateri prin luarea cuvântului și, în final, de a exprima un vot cu privire la actul normativ. Așadar, exercitarea mandatului reprezentativ, în serviciul poporului, implică participarea la o serie de activități inerente procedurii de legiferare, documentarea parlamentarului în privința materiei supuse reglementării, formularea unei opinii cu privire la inițiativa legislativă supusă dezbaterii, menită să asigure adoptarea unei decizii în cunoștință de cauză, corespunzătoare interesului general al societății la momentul legiferării. Prin urmare, votul final pe care un membru al Parlamentului îl dă asupra actului normativ nu reprezintă altceva decât rezultatul acestei activități

prealabile, desfășurate în condițiile prevăzute de legi și regulamente. Așa fiind, Curtea constată că principiul mandatului reprezentativ pune accent pe legătura politică a parlamentarului cu electoratul său, respectiv pe independența sa în exercitarea mandatului în raport cu o voință exterioară, și pe votul său în acord cu propria conștiință.

42. Analizând aceste concluzii prin raportare la cauza dedusă judecării, Curtea reține că instituirea unui nou criteriu de evaluare a impactului și de fundamentare a unei propuneri legislative a deputaților și senatorilor în cadrul unei proceduri administrative privind elaborarea actelor normative care vizează activitatea întreprinderilor mici și mijlocii, cu obligațiile care revin inițiatorilor unor astfel de acte normative, nu este de natură a afecta principiul constituțional al mandatului reprezentativ. Stabilirea unor exigențe de calitate a conținutului actelor normative pe care le inițiază deputații și senatorii are rolul de a forma o conduită responsabilă în procesul de elaborare a propunerilor legislative și atentă la efectele juridice pe care soluțiile legislative le vor avea. Parlamentarii pot exercita dreptul de inițiativă legislativă, care, chiar dacă are o consacrare constituțională, nu dobândește caracter absolut prin alăturarea cu principiul mandatului reprezentativ. Fundamentat pe legătura politică a parlamentarului cu alegătorii, mandatul reprezentativ nu-i conferă acestuia o libertate absolută, mai presus de normele constituționale, legale și regulamentare. Mai mult, fiind menit să asigure independența sa în exercitarea mandatului, acest principiu nu poate fi invocat pentru a justifica o activitate a parlamentarului dincolo de rigorile impuse de tehnica legislativă privind adoptarea unui act normativ, cu precădere respectarea criteriilor de calitate ale conținutului, în special sub aspectul reglementării unui interes public general. Or, așa cum s-a arătat în prealabil, legiuitorul își întemeiază reglementarea noilor condiții procedurale privind elaborarea actelor normative pe necesitatea creării unui mediu sustenabil, predictiv și simplificat pentru derularea activității mediului de afaceri, finalitate care presupune evaluări



preliminare specializate ale impactului actelor normative și care răspunde unui interes public general, economic și social.

43. Cu privire la respectarea de către deputați și senatori a unor obligații impuse de lege, Curtea a statuat în Decizia nr.678 din 29 septembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 946 din 15 octombrie 2020, paragraful 121, că *„exigențele statului de drept sunt cele care impun ca toate autoritățile statului (inclusiv Parlamentul și parlamentarii) să respecte prevederile/obligațiile stabilite de actele normative adoptate, aspect care nu vizează problema naturii mandatului (reprezentativ/imperativ). O abordare contrară ar duce la concluzia inacceptabilă și irațională că mandatul reprezentativ ar excepta Parlamentul și parlamentarii de la obligația de respectare a legilor, prevăzută de art. 1 alin. (5) din Constituție”*.

44. Pentru aceste argumente, Curtea nu poate reține incidența în cauză a principiului mandatului reprezentativ, astfel că va respinge ca **neîntemeiată** critica fundamentată pe dispozițiile art.61 și 69 din Constituție.

45. În fine, în ceea ce privește critica privind neclaritatea modificărilor propuse la pct. 1 și 2 ale articolului unic din legea supusă controlului de neconstituționalitate, în sensul că inițiatorii de proiecte de acte normative cu impact asupra mediului de afaceri nou-introduși – deputați și senatori – au obligația de a le supune analizei Grupului pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii *„înainte de a fi transmise spre avizare”* creează confuzie cu privire la momentul în care această obligație intervine, Curtea reține modul defectuos de redactare a textului de lege criticat prin raportare atât la ansamblul procedurii administrative prevăzute de Legea nr. 346/2004, dar și la procedura legislativă parlamentară consacrată în regulamentele parlamentare menționate anterior. Astfel, în condițiile în care dispozițiile art.9 alin.(2) din Legea nr.346/2004 vizează procedura de evaluare preliminară a impactului noilor reglementări, reglementarea obligației de a solicita analiza Grupului pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii *„înainte ca actul normativ să*

fie transmis spre avizare” are sens și aplicabilitate în măsura în care această analiză vizează **actele normative inițiate de ministere, de celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, de autorități ale administrației publice locale sau camere de comerț și industrie.** Într-o atare ipoteză sunt aplicabile dispozițiile art.15-17 referitoare la procedura de elaborare și consultare a proiectelor de acte normative din Regulamentul privind procedurile de elaborare, avizare și prezentare a proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.561/2009 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 319 din 14 mai 2009, precum și cele ale Hotărârii Guvernului nr.443/2022 pentru aprobarea conținutului instrumentului de prezentare și motivare, a structurii raportului privind implementarea actelor normative, a instrucțiunilor metodologice pentru realizarea evaluării impactului, precum și pentru înființarea Consiliului consultativ pentru evaluarea impactului actelor normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.333 din 5 aprilie 2022. Numai după parcurgerea acestei etape, potrivit art.17 din regulamentul menționat, autoritatea publică inițiatoare are obligația de a transmite proiectele de acte normative instituțiilor ce urmează să avizeze proiectul.

46. În schimb, dacă dispozițiile art.9 alin.(2) din Legea nr.346/2004 vizează și propunerile legislative inițiate de deputați sau de senatori, reglementarea obligației de a solicita analiza Grupului pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii „*înainte ca actul normativ să fie transmis spre avizare*” este ambiguă și generează confuzie cu privire la etapele de desfășurare a procedurii de elaborare a unor astfel de acte în procedura parlamentară. Curtea reține că legiuitorul este liber să stabilească aceste obligații și în sarcina inițiatorilor de acte normative care au calitatea de deputați și senatori, însă o atare opțiune legislativă trebuie să prevadă o procedură clară și previzibilă, integrată în etapele specifice unei proceduri legislative parlamentare, cu privire la modul în care un deputat sau



senator, înainte de a prezenta/transmite o propunere legislativă Camerei Parlamentului [art.92 alin.(4) din Regulamentul Senatului, respectiv art.92 alin.(1) din Regulamentul Camerei Deputaților], deci înainte de a dobândi calitatea de inițiator al unui act normativ, poate aduce la îndeplinire obligațiile legale menționate la art. 9 alin. (2) și art. 9¹ alin. (4²) din legea criticată. Aceasta cu atât mai mult cu cât, în procedura de adoptare a legilor, cadrul normativ în vigoare prevede trimiterea propunerilor legislative spre avizarea autorităților competente numai după prezentarea/transmiterea lor către o Cameră a Parlamentului [art.93 din Regulamentul Senatului, respectiv art.92 din Regulamentul Camerei Deputaților], dar această obligație nu incumbă inițiatorilor actului normativ, senatori sau deputați.

47. Curtea reține că modul de reglementare a unei atari proceduri trebuie să corespundă scopului urmărit de legiuitor, și anume să asigure fundamentarea actelor normative cu impact asupra mediului de afaceri și transparența procesului de elaborare a acestui act, și în egală măsură să țină seama de dreptul constituțional al unui membru al Parlamentului de a iniția propuneri legislative.

48. În concluzie, de vreme ce, potrivit dispozițiilor art.9 alin.(2) din legea supusă controlului, inițiatorii unui act normativ, astfel cum sunt identificați la alin. (1) al art. 9 din aceeași lege, au obligația să parcurgă o procedură de elaborare și consultare a proiectelor de acte normative înainte de procedura de avizare, dispozițiile criticate, prin sintagma „*inclusiv propunerile legislative ale deputaților și senatorilor*”, creează confuzie cu privire la momentul în care avizul consultativ emis de Grupul pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii poate fi solicitat de inițiatorii deputați și senatori. Această prevedere echivocă, coroborată cu omisiunea de a reglementa o procedură prealabilă înregistrării inițiativelor legislative în Parlament, prin care să se stabilească obligații clare în sarcina inițiatorilor deputați sau senatori cu privire la evaluarea preliminară a impactului noilor reglementări, are consecințe negative asupra procedurii de adoptare a actelor normative în forul legislativ suprem.

49. Or, Curtea amintește că, potrivit jurisprudenței sale referitoare la principiul respectării obligatorii a legilor, consacrat de art.1 alin.(5) din Legea fundamentală, pentru ca legea să fie respectată de destinatarii săi trebuie să îndeplinească anumite cerințe de precizie, claritate și predictibilitate, astfel încât aceștia să își poată adapta în mod corespunzător conduita. Curtea a statuat că, 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, numai formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat. În acest sens sunt, spre exemplu, Decizia nr.1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.53 din 23 ianuarie 2012, Decizia nr.903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.584 din 17 august 2010, sau Decizia nr.318 din 21 mai 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.606 din 23 iulie 2019, paragraful 22.

50. În lumina acestor repere jurisprudențiale, Curtea constată că sintagma „*inclusiv propunerile legislative ale deputaților și senatorilor*” din cuprinsul dispozițiilor articolului unic pct.1, cu referire la art.9 alin.(2) din **Legea nr.346/2004**, din 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 *conține o reglementare confuză, echivocă, de natură a genera impredictibilitate în modul de interpretare și aplicare. O atare reglementare este contrară exigențelor art.1 alin.(5) din Constituție, sub aspectul principiului legalității, în componenta sa referitoare la calitatea normelor juridice.*

51. Cel de-al doilea aspect criticat vizează modificarea art.9¹ alin.(4²) din Legea nr.346/2004, astfel cum a fost modificată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.10/2022, în sensul stabilirii obligației inițiatorului actului normativ de a prelua propunerile rezultate în urma consultărilor care au stat la baza



întocmirii raportului privind aplicarea Testului IMM, dublată de obligația ca, în cazul în care nu vor fi preluate toate propunerile formulate în cadrul consultărilor, inițiatorul actului normativ să justifice acest lucru printr-o notă publicată pe site-ul propriu.

52. Curtea constată opțiunea legiuitorului de a stabili, în mod coroborat cu obligația inițiatorului actului normativ de a efectua evaluarea sistematică a impactului proiectelor de acte normative prin aplicarea Testului IMM, prevăzută de art.9¹ alin.(4) din Legea nr.346/2004, obligația acestuia de a prelua propunerile rezultate în urma consultărilor care au stat la baza întocmirii raportului privind aplicarea Testului IMM sau de a justifica refuzul preluării lor. Scopul soluției legislative este acela de a da eficiență acestor consultări, înlăturându-se posibilitatea invocării lor formale. Prin instituirea obligației în sarcina inițiatorilor de acte normative de preluare a propunerilor formulate în cadrul consultărilor prealabile, norma nu pierde caracterul său de recomandare, întrucât inițiatorul păstrează libertatea de a prelua integral sau parțial ori de a nu prelua niciuna dintre propunerile primite, dar cu obligația subsecventă de a justifica într-un mod public, și anume printr-o notă publicată pe site-ul propriu motivele nepreluării acestora. În mod similar, prin analiza pe care o realizează Grupul pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii asupra raportului privind aplicarea Testului IMM, chiar dacă aceasta demonstrează inoportunitatea actului normativ preconizat, avizul acestui grup este consultativ și nu este apt să blocheze procedura adoptării actului normativ. Astfel de cerințe sunt nu numai rezonabile, dar și necesare în contextul în care procedurile administrative reglementate de lege pentru inițiatorii ministere, celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, autorități ale administrației publice locale și camere de comerț și industrie, în cazul adoptării de acte normative cu impact asupra mediului de afaceri, au ca scop asigurarea unui cadru legislativ unitar și coerent în acest domeniu.

53. De altfel, Curtea reține că normele în vigoare din Legea nr.346/2004, respectiv art.9¹ alin.(5), prevăd expres o obligație similară cu privire la

consultarea organizațiilor reprezentative ale întreprinderilor mici și mijlocii:
„Este obligatorie consultarea organizațiilor reprezentative ale întreprinderilor mici și mijlocii privind conținutul proiectelor de acte normative, al analizelor de impact și a Testului IMM, cu valorificarea în mod corespunzător a propunerilor acestora sau motivarea nevalorificării poziției lor, documente ce vor însoți proiectul de act normativ până la adoptare”.

54. Cu privire la critica referitoare la modul deficitar de redactare, care conferă neclaritate sferei inițiatorilor cărora le incumbă obligația de a prelua propunerile rezultate în urma consultărilor care au stat la baza întocmirii raportului privind aplicarea Testului IMM, Curtea observă că, referitor la necesitatea creării unui cadru favorabil înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii, capitolul II din Legea nr.346/2004, în forma aflată în vigoare, prevede la art.9 alin.(1), obligația *ministerelor, celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, autorităților administrației publice locale și camerelor de comerț și industrie*, în cadrul competenței lor, de a elabora politici și de a asigura măsuri și acțiuni menite să contribuie la protecția întreprinderilor mici și mijlocii în raporturile lor cu statul. Prin coroborare cu dispozițiile art.9 alin.(2), în forma aflată în vigoare, sfera inițiatorilor de acte normative în domeniul reglementat se circumscrie acestor autorități, respectiv celor aparținând administrației centrale și locale, respectiv camerelor de comerț și industrie.

55. Având în vedere intervenția expresă a legiuitorului prin legea supusă controlului de constituționalitate asupra dispozițiilor art.9 alin.(2) și ale art.9¹ alin.(4²) din Legea nr.346/2004, utilizând metoda de interpretare sistematică, metoda gramaticală și metoda de interpretare logică *per a contrario*, Curtea reține că obligația de a prelua propunerile rezultate în urma consultărilor care au stat la baza întocmirii raportului privind aplicarea Testului IMM, cade exclusiv în sarcina inițiatorilor de acte normative menționați la art. 9 alin. (1) din Legea nr. 346/2004 (ministere, celelalte organe de specialitate ale administrației centrale și locale, respectiv camere de comerț și industrie). Astfel, faptul că legiuitorul s-a limitat să completeze sub aspectul sferei inițiatorilor actului normativ doar norma



cuprinsă la art.9 alin.(2), incluzând expres deputații și senatorii, fără a interveni sub acest aspect cu o completare a normei cuprinse în art.9¹ alin.(4²), permite ca norma de la art.9¹ alin.(4²) să se aplice prin conținutul său inițiatorilor deja reglementați prin art. 9 alin. (1) din Legea nr. 346/2004.

56. Mai mult, dacă legiuitorul ar fi avut în vedere ca prevederile art. 9¹ alin. (4²) să se aplice inclusiv inițiatorilor deputați și senatori, Curtea constată că acest lucru nu ar fi fost posibil decât în urma unei corelări cu etapele procedurii legislative parlamentare consacrate în regulamentele parlamentare. Or, întrucât aceste aspecte nu au fost reglementate, soluția legislativă prevăzută la art.9¹ alin.(4²) rămâne aplicabilă exclusiv actelor normative elaborate de autoritățile menționate la art. 9 alin. (1) din Legea nr.346/2004.

57. Prin urmare, Curtea apreciază că, sub acest aspect, *normele criticate, art.9¹ alin.(4²), sunt clare și previzibile pentru a fi aplicate de către inițiatorii de acte normative, respectiv de către ministere, celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, autoritățile administrației publice locale și camere de comerț și industrie, deci în acord cu prevederile art.1 alin.(5) din Constituție referitoare la calitatea actelor normative, și nu contravin prevederilor art.74 alin.(1) din Constituție referitoare la dreptul de inițiativă legislativă a parlamentarilor, nefiind aplicabile deputaților și senatorilor în lipsa unei proceduri distincte.*

58. În fine, având în vedere că obligațiile stabilite de art.9¹ alin.(4²) din Legea nr.346/2004, în forma modificată prin legea supusă controlului, nu sunt aplicabile în cazul propunerilor legislative ale deputaților și senatorilor, Curtea reține că acestea nu constituie o derogare de la dispozițiile art.7 alin.(6) din Legea nr.24/2000, care consacră caracterul facultativ al procedurii de evaluare preliminară a impactului noilor reglementări în cazul inițiativelor legislative ale deputaților și senatorilor.

59. 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:

1. Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și constată că sintagma „*inclusiv propunerile legislative ale deputaților și senatorilor*” din cuprinsul dispozițiilor articolului unic pct.1, cu referire la art.9 alin.(2), din 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.

2. Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate și constată că dispozițiile articolului unic pct.2, cu referire la art.9¹ alin.(4²), din 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 sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

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 12 octombrie 2022.

PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE,

MARIN ELIȘCU

MAGISTRAT-ASISTENT-ȘEF,

Mihaela Senia Costinescu

