



PARLAMENTUL ROMÂNIEI  
SENAT

Comisia pentru constituționalitate

Nr. LXVIII/2519/2022

Comisia economică, industrii  
și servicii

Nr. XX/637/2022

Comisia pentru antreprenoriat  
și turism

Nr. LXXIV/212/2022

RAPORT COMUN

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 (L75/2022)**

În temeiul art. 147 alin. (2) din Legea fundamentală, în conformitate cu prevederile art. 154 alin.(1) și (2) din Regulamentul Senatului, republicat, cu modificările și completările ulterioare, **Comisia pentru constituționalitate, Comisia economică, industrii și servicii și Comisia pentru antreprenoriat și turism**, prin adresa nr. **L75/2022** din 28 noiembrie 2022, au fost sesizate de către Biroul permanent al Senatului, în vederea dezbaterii și elaborării raportului comun 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, ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr. 445 din 12 octombrie 2022.**

**Curtea Constituțională**, prin Decizia nr. 445 din 12 octombrie 2022, publicată în Monitorul Oficial României, Partea I, nr.1136 din 25 noiembrie 2022, a:

**1. admis obiecția** de neconstituționalitate formulată de Președintele României și a constatat 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. respins, ca neîntemeiată, obiecția** de neconstituționalitate și a constatat 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.**

Membrii celor trei comisii, reexaminând legea trimisă la promulgare în raport cu considerentele expuse în **Decizia Curții Constituționale nr. 445 din 12 octombrie 2022**, au reținut următoarele:

➤ în motivarea sesizării de neconstituționalitate, Președintele României a susținut 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.

În acest sens, autorul a aratat că, prin articolul unic pct. 1 și 2 din legea criticată, Parlamentul a aprobat Ordonanța de urgență a Guvernului 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 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. 9<sup>1</sup> alin. (4<sup>2</sup>) 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.";

➤ Curtea Constituțională a reținut că, prin Legea nr. 346/2004 *privind stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii*, au fost reglementate 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. 9<sup>1</sup> 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. 9<sup>1</sup> alin. (4)]".

Potrivit art. 9 alin. (2) din actul normativ în vigoare 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)].

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)].

În motivarea acestei intervenții legislative, 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".

Prin Legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 10/2022, **Parlamentul a completat 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. 9<sup>1</sup> alin. (4<sup>2</sup>), 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".

Cu privire la dispozițiile articolului unic pct. 1, cu referire la art. 9 alin. (2), din legea supusă controlului de constituționalitate, Curtea a observat 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 a observat 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.

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".

Curtea constată că, 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.

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.

În conformitate cu prevederile alin. (4) al art. 147 din Constituție, deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor, de la data publicării lor în Monitorul Oficial al României.

În cadrul dezbaterilor, a fost formulat și adoptat un amendament pentru punerea de acord a dispoziției declarate ca fiind neconstituțională cu decizia Curții Constituționale nr.445/2022 și care se regăsește în anexa care face parte integrantă din prezentul raport.

În ședințele separate din 28 și 29 noiembrie 2022, Comisia pentru constituționalitate, Comisia economică, industriei și servicii și Comisia pentru antreprenoriat și turism au hotărât, cu unanimitatea voturilor membrilor prezenți, să adopte un raport comun de admitere, cu un amendament admis, a legii trimise la promulgare.

În consecință, **Comisia pentru constituționalitate, Comisia economică, industrii și servicii și Comisia pentru antreprenoriat și turism** supun spre dezbateră și adoptare, plenului Senatului, **raportul comun de admitere, cu un amendament admis, a legii trimise la promulgare.**

În raport cu obiectul de reglementare, legea face parte din categoria legilor **ordinare** și urmează a fi adoptată în conformitate cu prevederile art. 76 alin. (2) din Constituția României, republicată.

Potrivit prevederilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, și ale art. 92 alin. (7) pct. 1 din Regulamentul Senatului, republicat, cu modificările și completările ulterioare, **Senatul este primă Cameră sesizată.**

*Președinte,*

*Senator*  
Elena-Simona SPĂTARU

*Președinte,*

*Senator*  
Daniel-Cătălin ZAMFIR

*Președinte,*

*Senator*  
Eugen ȚAPU-NAZARE

*Secretar,*

*Senator*  
Cristian-Augustin NICULESCU-ȚĂGĂRLAȘ

*Secretar,*

*Senator*  
Dănuț BICA

*Secretar,*

*Senator*  
Valentin-Rică CIOROMELEA

Anexa la Raportul comun nr. LXVIII/2519/2022

Nr. XX/637/2022

Nr. LXXIV/212/2022

**AMENDAMENT ADMIS**

**la 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**

**(L75/2022 )**

<b>Nr. Crt.</b>	<b>Legea trimisă la promulgare</b>	<b>Amendament admis</b>	<b>Observații</b>
1.	<b>Articolul unic –</b>  <b>1. La articolul unic, înaintea punctului 1 se introduce un nou punct, cu următorul cuprins:</b>  <b>Art.9.- (2)</b> 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.	<b>Pct.1 al articolului unic se elimină.</b>	Amendament adoptat de comisii, cu unanimitate de voturi.  Amendamentul a fost formulat pentru punerea de acord a dispoziției potrivit considerentelor Deciziei CCR nr.445/2022.