



AVIZ
**referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și
completarea Legii nr.26/1990 privind registrul
comerțului și a Legii camerelor de comerț
din România nr.335/2007**

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.26/1990 privind registrul comerțului și a Legii camerelor de comerț din România nr.335/2007, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B 388 din 02.09.2008,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a din Legea nr.73/1993 și art.46(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă vizează modificarea Legii nr.26/1990 privind registrul comerțului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și a Legii camerelor de comerț din România nr.335/2007, în sensul trecerii sistemului oficiilor de registru al comerțului de la Ministerul Justiției și tribunale în sistemul camerelor de comerț din România.

Prin conținut și obiectul reglementării, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, iar în aplicarea dispozițiilor art.75 alin.(1) din Constituție, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Este de amintit că, inițial, prin adoptarea Legii nr.26/1990, oficiile de registru al comerțului au fost înființate și organizate pe lângă camerele de comerț și industrie teritoriale sub coordonarea

Oficiului Național al Registrului Comerțului (ONRC), organizat și funcționând pe lângă Camera de Comerț și Industrie a României.

Acest sistem a funcționat până la intrarea în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.129/2002 care modifică Legea nr.26/1990, trecând oficiile de registru al comerțului în sistemul justiției. După o seamă de încercări legislative eșuate urmărind revenirea sistemului oficiilor de registru al comerțului la camerele de comerț și industrie, proiectul de față consacră această din urmă soluție pe calea unei propuneri legislative care să restabilească soluția inițială în privința organizării și funcționării registrului comerțului în România.

Se cuvine precizat faptul că **în perioada interbelică, camerele de comerț și industrie erau instituții publice**, activitatea acestora fiind supusă controlului exercitat de Ministerul Industriei și Comerțului. Bugetul fiecărei camere era aprobat de minister, cu avizul Uniunii camerelor. Camerele țineau un registru al comerțului, care însă nu trebuie confundat cu instituția actuală, întrucât opozabilitatea actelor comercianților se asigura prin înscrierea în registrul actelor de comerț organizat de grefa tribunalului comercial și publicarea în Monitorul Oficial.

3. Expunerea de motive a propunerii legislative prezintă o seamă de argumente, mai mult sau mai puțin discutabile în sprijinul soluției propuse, dar este de semnalat că atât în formula dispozițiilor inițiale din Legea nr.26/1990, cât și în textul prevederilor legale ce s-au succedat în această privință pe parcursul schimbării legislative a soluției, nu sunt statornicite prevederi care să stabilească expres și precis actele oficiului de registru al comerțului, natura și regimul acestora, și nici statutul precis și complet al instituției registrului comerțului.

În acest sens, este de reținut că registrul comerțului este deopotrivă instituție și instrument, ca instituție nebeneficiind de personalitate juridică decât ONRC (de *lege lata*), fără însă a se stabili natura sa juridică. Este neîndoielnic, iar legislația în materie, indiferent de evoluțiile pe care le-a cunoscut, prevede clar și precis că, în calitate de instituție, registrul comerțului emite două categorii de acte, respectiv unul jurisdicțional - încheierea judecătorului delegat la oficiul registrului comerțului și un altul - rezoluția directorului oficiului, aceste două categorii de acte împărțindu-și materia ce face

obiectul înregistrărilor în registrul comerțului ca instrument de evidență a comercianților.

Actul jurisdicțional (încheierea judecătorului delegat) are regimul hotărârii judecătorești în privința pronunțării, efectelor și căilor de atac, legea stabilind dispoziții care prevăd uneori soluții specifice.

Cea de-a doua categorie de acte nu ar putea intra decât în rândul celor administrative, care să urmeze regimul legal al acestora din urmă. Această situație, în afară de orice discuție și dubiu, a ridicat și ridică problema, încă nerezolvată, a posibilității organizării și funcționării instituției registrului comerțului pe lângă camera de comerț și industrie. Într-adevăr, camerele de comerț și industrie, chiar potrivit Legii nr.335/2007, sunt organizații profesionale neguvernamentale, nestatale și rămâne de construit o fundamentare juridică a organizării și funcționării pe lângă acestea a instituției registrului comerțului, fără personalitate juridică. Dacă în privința încheierii judecătorului delegat problema este rezolvată prin lege în pofida faptului că judecătorul exercită puterea judecătorească nu *in foro*, ci într-o structură a unei organizații profesionale nestatale, pentru rezoluțiile directorului oficiului registrului comerțului este necesară introducerea unor dispoziții legale care să îi stabilească acestuia calificarea și statutul corespunzătoare pentru un funcționar public emitent al unui act administrativ, întrucât o organizație profesională nestatală nu are puterea de a numi o persoană abilitată să emită acte administrative.

Prin urmare, revenirea oficiilor de registru al comerțului în sistemul camerelor de comerț și industrie nu ridică prin sine o chestiune de principiu insurmontabilă, ci necesită o amenajare legală corespunzătoare și suficientă pentru configurarea statutului persoanelor emitente ale actelor specifice înregistrărilor în registrul comerțului, a răspunderii acestor persoane și a regimului adecvat al acestor acte. Asemenea prevederi nu se regăsesc însă în forma actuală a proiectului.

4. Atribuția ONRC de ținere a registrului comerțului reprezintă un serviciu public de interes general, element consacrat de legislația în vigoare (Legea nr.26/1990) și atestat de Curtea Constituțională, prin Decizia sa nr.212/2003, publicată în Monitorul Oficial al României nr.471 din 1 iulie 2003 din care cităm: „*din coroborarea dispozițiilor*

de lege menționate rezultă că registrul comerțului desfășoară o activitate de interes public, încredințată Oficiului Național al Registrului Comerțului și oficiilor registrului comerțului, ca autorități publice, la dispoziția persoanelor interesate de situația economico-financiară a comercianților.”

În anul 2002, opțiunea Guvernului României de a atribui prestarea serviciului public de ținere a registrelor comerțului a fost motivată exact de atributele exercitării autorității publice caracteristice acestui serviciu și de rolul determinant al judecătorului delegat în activitatea de înscriere în registrul comerțului a mențiunilor privind actele și faptele comercianților.

De altfel, având în vedere că registrul comerțului îndeplinește un serviciu public, cu importanță deosebită în funcționarea pieței interne, la nivelul Uniunii Europene, statele membre **au stabilit organizarea Registrului sub control public**, în diferite forme. În marea majoritate a statelor membre ale Uniunii Europene, opțiunea legiuitorului a fost de a acorda statut de instituție publică entității care ține registrele comerțului. Astfel, în 33 de state europene registrul comerțului este organizat în subordinea unui minister (12 la Ministerul Justiției și 11 preponderent la Ministerul Economiei sau Finanțelor) și numai în 2 state este ținut de camerele de comerț, dar acestea, fie au statut de instituție publică în cadrul administrației publice locale (Italia), fie se află sub controlul unui minister (Olanda) și respectă prevederile Directivei Consiliului nr.80/723/CEE. O situație particulară este întâlnită în Bulgaria, unde societățile comerciale se înscriu în registrul tribunalului iar înregistrarea în registrul comerțului ținut de Camera de Comerț este opțională.

Pentru aceleași motive, menționăm că **pct.2 al art.I** din proiect prevede că doar conducerea O.N.R.C. și a oficiilor registrului comerțului este investită a îndeplini un serviciu de interes public, actele „încheiate” de aceste persoane fiind considerate de autoritate publică, deși fiecare componentă a activității de înregistrare în registrul comerțului este un act de autoritate publică. Reducerea acestei categorii doar la conducerea O.N.R.C. și a oficiilor registrului comerțului încalcă nu numai prevederi legale punctuale, ci înseși principiile pe care se bazează funcționarea acestui serviciu public.

Precizăm, totodată, că în baza dispozițiilor cuprinse în actele încheiate de directorul general și de directorul general adjunct al

Oficiului Național al Registrului Comerțului, precum și de directorul și directorul adjunct al oficiului registrului comerțului, care sunt acte de autoritate publică, se efectuează, fără nicio altă formalitate, înscrieri în registrul comerțului. Având în vedere că nu sunt precizate categoriile de înscrieri ce vor fi efectuate în temeiul acestor acte, atribuțiile persoanelor menționate aduc atingere competenței judecătorului delegat, așa cum este stabilită la art.6 din Legea nr.26/1990. În acest sens, exemplificăm și modificarea art.46, potrivit căruia „aplicarea amenzilor judiciare trece din competența judecătorului delegat în competența tribunalului”.

De asemenea, prin introducerea **alin.(6)** la **art.8** (care conferă conducerii O.N.R.C. și oficiilor registrului comerțului competența de a dispune înregistrarea în registru a unor mențiuni, fără nici o altă formalitate) se produce o confuzie în legătură cu temeiul înregistrării, întrucât celelalte prevederi ale Legii nr.26/1996, precum și alte acte normative prevăd că înregistrarea în registrul comerțului se realizează în baza încheierii judecătorului delegat.

5. Referitor la taxe și tarifele pentru operațiunile efectuate, precizăm că noțiunea de “taxă” nu poate fi folosită pentru a desemna prețul unui serviciu prestat de o entitate privată. Taxele fac parte din categoria **veniturilor bugetare** și reprezintă plăți efectuate de persoanele fizice și juridice pentru **serviciile prestate** acestora **de către instituții publice**. Prin urmare, sumele colectate cu acest titlu nu pot constitui surse de finanțare a unei entități private.

Prin modificarea **art.11 alin.(1)** din Legea nr.26/1990, taxele și tarifele percepute de oficiile registrului comerțului pentru operațiunile efectuate vor fi stabilite fără consultarea Ministerului Economiei și Finanțelor, ca autoritate de specialitate în materia fundamentării taxelor și impozitelor și fără controlul respectării obligației referitoare la nivelul acestora, **conform Primei Directive a Consiliului nr.68/151/CEE**.

Referitor la același articol, la **alin.(2)**, taxele și tarifele percepute se achită prin virament în contul Camerelor de Comerț și Industrie, măsură care înlătură transparența în gestionarea fondurilor provenite din activitatea registrului comerțului și **contravine Directivei Consiliului nr.80/723/CEE** privind transparența relațiilor financiare între statele membre și întreprinderile publice.

6. În ceea ce privește modificarea art.2 alin.(2) din Legea nr.26/1990 în sensul organizării Oficiului Național al Registrului Comerțului ca „**entitate fără personalitate juridică**”, precizăm că lipsa personalității juridice a Oficiului Național al Registrului Comerțului pune sub semnul întrebării caracterul de „autoritate publică” al actelor încheiate de directorul general și directorul general adjunct al Oficiului Național al Registrului Comerțului, precum și de directorul și directorul adjunct al oficiilor registrului comerțului, așa cum preconizează proiectul.

Această prevedere generează ambiguitate cu privire la statutul Oficiului Național al Registrului Comerțului, în special cu privire la autoritatea de coordonare a oficiilor registrului comerțului teritoriale, astfel cum prevede **art.I pct.3** din proiect.

De asemenea, lipsa personalității juridice împiedică îndeplinirea atribuțiilor prevăzute în sarcina Oficiului Național al Registrului Comerțului la art.51, cu privire la asigurarea condițiilor necesare în vederea funcționării sistemului informatic unitar al registrului comerțului.

7. Semnalăm totodată, în subsidiar, încălcarea exigențelor de tehnică legislativă impuse de Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

a) Textul proiectului prezintă o serie de incoerențe (la art.III din proiect se prevede că, deși O.N.R.C. și registrele “devin structuri fără personalitate juridică ce își desfășoară activitatea pe lângă camerele de comerț, personalul actual fiind preluat”, totuși cererile de înregistrare depuse deja sunt soluționate „*în continuare de O.N.R.C. din subordinea Ministerului Justiției*”); situații de dublă reglementare (art.9 alin.(2), în raport cu art.2 alin.(2)); trimiteri vagi („*reglementări comunitare*”).

b) Deoarece prin proiect se aduc atât modificări, cât și completări actelor normative de bază, este necesar ca pe tot cuprinsul proiectului, în partea dispozitivă a punctelor care vizează **modificarea**, să se menționeze expres această intervenție legislativă, în redactarea prevăzută la art.57 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, după următorul exemplu:

„Alineatul... al articolului... **se modifică și va avea următorul cuprins:**”.

„Articolul... **se modifică și va avea următorul cuprins:**”.

„La articolul..., litera... **se modifică și va avea următorul cuprins:**”.

În situațiile în care intervenția legislativă vizează **completarea** actelor normative, partea dispozitivă a punctelor trebuie redactată după următorul exemplu:

„După alineatul... al articolului... se introduc... noi alineate, alin...., cu următorul cuprins:”.

„La articolul..., după litera... se introduc... noi litere, lit...., cu următorul cuprins:”.

c) La art.VII, deoarece articolul este alcătuit din două alineate, acestea trebuiau numerotate cu cifrele „(1)” și, respectiv, „(2)”.

d) La art.X, având în vedere că Legea nr.335/2007 nu a mai fost supusă intervențiilor legislative, expresia „cu modificările și completările ulterioare” din partea introductivă trebuie eliminată, ca fiind inexactă.

La **pct.3 al art.X**, întrucât lit.a) supusă modificării este subsumată alin.(2) al art.28, partea dispozitivă trebuie reformulată, astfel:

„**3. La alineatul (2) al articolului 28, litera a) se modifică și va avea următorul cuprins:**”;

e) La art.XI, întrucât prin proiect se aduc atât modificări, cât și completări Legii nr.26/1990, pentru corectitudinea redactării, sintagma „cu modificările aduse prin prezenta lege” trebuia înlocuită cu expresia „cu modificările **și completările** aduse prin prezenta lege”.

Totodată, este necesară eliminarea din cuprinsul acestuia a expresiei „după aprobarea acesteia prin lege”, ca fiind de prisos.

8. În considerarea observațiilor ce preced și pentru a asigura armonia, unitatea și funcționalitatea sistemului legislativ în condițiile organizării și funcționării instituției registrului comerțului pe lângă sistemul camerelor de comerț din România (Camera de Comerț și Industrie a României și Camerele de Comerț și Industrie Județene) propunem modificările ce se impun la textele propunerii legislative, după cum urmează:

a) art.I pct.1 de modificare a art.2 alin.(2) din Legea nr.26/1990 trebuie să mențină personalitatea juridică pentru Oficiul Național al Registrului Comerțului - ONRC, finanțată integral din venituri proprii, precum și caracterul de instituție publică, deopotrivă al ONRC și al

oficiilor teritoriale de registru al comerțului județene și al municipiului București.

În consecință, propunem următoarea formulare a textului:

„(2) Registrul central al comerțului se ține de către Oficiul Național al Registrului Comerțului, instituție publică cu personalitate juridică, finanțată integral din venituri proprii, organizată și funcționând pe lângă Camera de Comerț și Industrie a României”;

b) cele două alineate (5) și (6) propuse a fi introduse la **art.8** din Legea nr.26/1990 aduc precizări binevenite cu privire la prerogativele necesare pentru persoanele menționate (alin.5), însă mențiunea finală din enunțul alin.(6) trebuie eliminată întrucât contravine art.6 din Legea nr.26/1990 care dispune textual că înregistrările în Registrul Comerțului se fac pe baza unui act al puterii judecătorești (încheiere a judecătorului delegat sau o hotărâre judecătorească irevocabilă), art.1 alin.(2¹) din aceeași lege precizând că termenul „înregistrare” include atât înmatricularea și înscrierea de mențiuni, cât și alte operațiuni care se menționează în Registrul Comerțului.

Prin urmare, pentru a evita coliziunea între dispozițiile art.6 și art.8 alin.(6) propus de inițiator, acest din urmă text trebuie reformulat, astfel:

„(6) Actele încheiate în exercițiul funcțiunii de persoanele prevăzute la alin.(5) sunt de autoritate publică, ele trebuind să poarte parafa și semnătura acestora și producând efectele specifice fără vreo altă formalitate”;

c) la textul propus pentru **art.9**, semnalăm că **alin.(3)** este identic cu textul *de lege lata*, astfel încât trebuie eliminat;

d) textul propus pentru **art.10 (art.I pct.4)** amenajează în 5 alineate organizarea, funcționarea, salarizarea personalului și conducerea ONRC și a oficiilor teritoriale de registru al comerțului. O primă observație ce se impune este că textul propus nu vizează și alin.(6) care, de asemenea, va trebui modificat corespunzător, întrucât nu mai pot rămâne oficiile registrului comerțului **de pe lângă tribunale**.

Întrucât acest text, ca și celelalte două care îi succed (art.11 și 12) fac deopotrivă obiect al modificării propuse și constituie materia Cap.II din lege („Oficiul Registrului Comerțului”) propunem reamenajarea alineatelor sale într-o succesiune adecvată, începând cu conducerea ONRC și, respectiv, a oficiilor registrului comerțului de pe

lângă Camerele de Comerț și Industrie județene, abia apoi urmând dispozițiile privind structura organizatorică, salarizarea personalului, finanțarea cheltuielilor și celelalte aspecte.

Privitor la **alin.(1)** al **art.10**, în formularea actuală trebuie observat că este discutabilă soluția ca regulamentul de stabilire a structurii organizatorice și a modului de funcționare ale ONRC și oficiilor teritoriale de registru al comerțului să fie aprobat de președintele Camerei de Comerț și Industrie a României – CCIR, câtă vreme ONRC, beneficiind de personalitate juridică și fiind instituție publică, trebuie ca un asemenea regulament să fie aprobat de directorul său general, putându-se eventual preciza ca acest regulament să fie avizat de colegiul de conducere al Camerei Naționale.

Alin.(2) privind salarizarea personalului este eliptic și propunem menținerea soluției *de lege lata* cu înlocuirea corespunzătoare din text a sintagmei „de pe lângă tribunale” cu cea „de pe lângă **Camerele de Comerț și Industrie județene**”.

Tot astfel, referitor la alin.(3) – finanțarea cheltuielilor curente și de capital, aferente activității registrului comerțului nu ar putea intra „în alcătuirea bugetului Camerei de Comerț și Industrie”, câtă vreme ONRC este el însuși persoană juridică.

Privitor la conducerea ONRC (**alin.4**), respectiv directorul general și directorul general adjunct, fiind vorba de persoane învestite să îndeplinească un serviciu de interes public efectuând acte de autoritate publică, așa cum prevăd alin.(5) și (6) propuse la art.8, acestea nu ar putea să primească o asemenea investiție decât de la o autoritate publică, motiv pentru care propunem ca numirea acestora să se facă de către ministrul justiției, la propunerea colegiului de conducere al Camerei Naționale;

Totodată, pentru directorii și directorii adjuncți ai oficiilor teritoriale a registrului comerțului, numirea acestora propunem să fie făcută de către directorul general al ONRC cu avizul colegiului de conducere al Camerei Naționale;

e) referitor la **art.11** propus (**art.I pct.5**), în considerarea observațiilor precedent formulate, taxele și tarifele pentru operațiunile efectuate trebuie într-adevăr stabilite prin hotărâre a Guvernului, dar propunerea CCIR în această privință nu este suficientă, ea trebuind

avizată de Ministerul Economiei și Finanțelor și de Ministerul Justiției.

Taxele și tarifele percepute trebuie să intre în contul ONRC ca persoană juridică, acesta având prerogativele și responsabilitățile de gestiune și administrare corespunzătoare a sumelor respective, inclusiv prin virarea unor cote din acestea către CCIR și Camerele de Comerț și Industrie județene;

f) referitor la modificarea propusă pentru **art.12 alin.(4) (art.I pct.6)**, în considerarea observațiilor ce preced, se impune ca normele metodologice de ținere a registrelor și de efectuare a înregistrărilor să fie aprobate prin ordin comun al președintelui CCIR și ministrului justiției, elaborarea lor fiind desigur în sarcina ONRC;

g) modificarea propusă pentru **art.46 (art.I pct.7)** constă în eliminarea posibilității judecătorului delegat de a se sesiza din oficiu pentru aplicarea amenzilor prevăzute la art.44, eliminare care nu are o explicație valabilă, mai cu seamă câtă vreme acesta este cel însărcinat prin lege (art.8) cu controlul legalității tuturor operațiunilor efectuate de Oficiul Registrului Comerțului;

h) modificarea propusă pentru **art.51 (art.I pct.8)** constă în suprimarea a 3 dintre alineatele textului *de lege lata* (2-4), menținându-se în formularea actuală numai alin.(1) din acest text. Potrivit normelor de tehnică legislativă, modul corect de exprimare ar fi trebuit să fie **abrogarea alin.(2)-(4) ale art.51**. Dincolo de această observație de tehnică legislativă, apreciem însă că dispozițiile existente în aceste alineate ar trebui să rămână în vigoare, întrucât ele se articulează în mod necesar cu cele ale art.3 și 4 din lege.

9. Referitor la **art.II**, în considerarea observațiilor și propunerilor ce preced, câtă vreme ce numai ONRC are personalitate juridică, personalul actual al ONRC și oficiilor registrului comerțului de pe lângă tribunale urmează a fi preluat numai la Oficiul Național al Registrului Comerțului, oficiile teritoriale neavând personalitate juridică.

10. Soluția propusă în **art.III** presupune, pentru o vreme, funcționarea paralelă a Registrului Comerțului în două formule, cea actuală și cea propusă de inițiator. Totodată, textul este și inutil, întrucât, de principiu, cererile în curs introduse până la data intrării în vigoare a modificării propuse își vor continua procedura conform noului regim la data intrării în vigoare a acestuia.

11. Privitor la **art.V**, este de semnalat că participiul „trecute” din rândul 2 trebuie corect formulat la modul indicativ („**trec**”), dar soluția trebuie amendată în sensul că protocolul trebuie încheiat cu persoana juridică în cauză, respectiv ONRC.

12. Referitor la **art.VII**, atât ipoteza, cât și dispoziția textului sunt incomprehensibile („gestionarea funcționării defectuoase dispusă ca măsură de către președintele CCIR”). Dacă textul se vrea neapărat menținut, deși nu ar avea nicio utilitate, el nu ar putea viza decât raporturile între ONRC și substructurile din rețeaua teritorială a Registrului Comerțului, fără personalitate juridică, respectiv oficiile Registrului Comerțului de pe lângă Camerele de Comerț și Industrie județene; evident asemenea raporturi urmează a primi soluții prin regulamentul de organizare și funcționare stabilit de ONRC ca persoană juridică.

13. Referitor la modificările și completările propuse la **art.X** pentru **art.4** din Legea camerelor de comerț din România nr.335/2007, propunem renunțarea la lit.n) în conținutul propus („ține registrul comerțului”), întrucât conform Legii nr.26/1990 art.6 și 12, registrul comerțului se ține de către oficiile registrului comerțului de pe lângă Camerele de Comerț și Industrie județene, iar nu de către acestea însele. Cât privește lit.n¹) și n²) ce se propun a fi introduse, ele fac obiectul pct.4 și 5 din lit.n) în conținutul ei *de lege lata*.

14. Tot astfel, modificarea propusă pentru art.28 **alin.(2)** lit.a), anume ca prima atribuție principală a Camerei Naționale să fie „a) ține registrul central al comerțului și evidența emblemelor comerciale la nivel național” contravine art.2 alin.(2) din Legea nr.26/1990, motiv pentru care trebuie renunțat la modificarea propusă, registrul central fiind ținut, chiar conform prezentei propuneri legislative, de către ONRC.

În alți termeni, textul este în contradicție cu art.I pct.1 și, în consecință, trebuie eliminat.

PREȘEDINTE

dr. Dragoș ILIESCU

București

Nr.

1046/08.08.2005,