



G U V E R N U L R O M Â N I E I
DEPARTAMENTUL PENTRU RELAȚIA CU PARLAMENTUL

București, Piața Victoriei nr.1, Telefon: 021 316 36 77, Fax: 021 316 36 52

București, 11.10.2013

Nr. 9048/DRP

STIMATE DOMNULE SECRETAR GENERAL,

Vă transmitem, alăturat, **punctele de vedere ale Guvernului** referitoare la:

1. Propunerea legislativă intitulată „*Lege pentru punerea în aplicare a prevederilor art. 9 Justiția al Chartei Europene a Limbilor Regionale sau Minoritare conform Legii de ratificare nr. 282/2007*”, inițiată de domnii deputați Marton Arpad- Francisc și Mate Andras - Levente – UDMR (Plx. 273/2013);

2. Propunerea legislativă intitulată „*Lege privind protecția întreprinzătorului din România*”, inițiată de un grup de parlamentari – PD- L (Plx. 248/2013);

3. Propunerea legislativă intitulată „*Lege de modificare și completare a articolului 77 din Legea Educației Naționale, nr. 1/2011*”, inițiată de un grup de parlamentari – PSD (Plx. 304/2013).

Cu stimă,

MINISTRU DELEGAT PENTRU RELAȚIA CU PARLAMENTUL

MIHAI ALEXANDRU VOICU



DOMNULUI CRISTIAN – ADRIAN PANCIU,
SECRETARUL GENERAL AL CAMEREI DEPUTAȚILOR



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

1820
04.10.2013

Domnule președinte,

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

PUNCT DE VEDERE

referitor la propunerea legislativă intitulată „*Lege privind protecția întreprinzătorului din România*”, inițiată de un grup de parlamentari – PD- L (Plx. 248/2013).

I. Principalele reglementări

Potrivit *Expunerii de motive*, prin inițiativa legislativă se propune reglementarea drepturilor și libertăților întreprinzătorului român, a obligațiilor acestuia, precum și a modalităților prin care poate fi protejat împotriva abuzurilor.

Scopul propunerii legislative este „*de a oferi tuturor întreprinzătorilor din România siguranța respectării drepturilor lor legitime patrimoniale și nepatrimoniale*”.

II. Observații

1. Inițiativa legislativă reglementează măsura de înființare a Autorității Naționale pentru Protecția Întreprinzătorului - ANPI, ca autoritate administrativă autonomă, de drept public, cu personalitate juridică, aflată sub controlul Parlamentului României, precum și organizarea a 8 centre regionale de primire a sesizărilor, măsură care presupune implicații financiare asupra bugetului general consolidat prin majorarea cheltuielilor determinate de organizarea și funcționarea autorității.

Din acest punct de vedere, menționăm că, potrivit prevederilor art.7 din *Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010*, în cazul propunerilor de introducere a unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii au obligația să prezinte fișa financiară prevăzută la art. 15 din *Legea finanțelor publice nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare*, însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată, precum și o declarație conform căreia majorarea de cheltuială respectivă este compatibilă cu obiectivele și prioritățile strategice specificate în strategia fiscal-bugetară, cu legea bugetară anuală și cu plafoanele de cheltuieli prezentate în strategia fiscal-bugetară.

2. Referitor la definiția noțiunii de “*practici abuzive*” din cadrul art. 2 pct. 3, precizăm că în *Legea concurenței nr. 21/1996, republicată*, este utilizată aceeași expresie pentru incriminarea abuzului de poziție dominantă. Apreciem că utilizarea aceleiași expresii cu un conținut diferit în acte normative distincte dar care au ca destinatari întreprinzătorii din România este de natură să genereze confuzie în interpretarea legii.

3. Referitor la art. 3 și art. 4 din propunerea legislativă, precizăm că reglementarea drepturilor și obligațiilor de natură fiscală și procedurală fiscală ale întreprinzătorilor contravine normelor de tehnică legislativă referitoare la unicitatea reglementării în materie și la evitarea paralelismelor prevăzute de *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

În acest sens, precizăm că drepturile și obligațiile părților din raporturile juridice fiscale privind administrarea impozitelor și taxelor datorate bugetului de stat și bugetelor locale, prevăzute în Codul fiscal,

sunt reglementate de *Ordonanța Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

De asemenea, potrivit art.14 alin. (1) și art.16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ, iar potrivit art. 16 alin. (1), în procesul de legiferare este interzisă instituirea acelorași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative.

Totodată, precizăm că prin *Decizia nr. 1360/2010*, Curtea Constituțională a reținut că instituirea unor reglementări care nu respectă normele de tehnică legislativă referitoare la unicitatea reglementării în materie, evitarea paralelismelor, contravine prevederilor Legii nr. 24/2000, republicată.

4. Cu privire la prevederile **art. 3 literele a), b), d) și f)** din propunerea legislativă, considerăm necesară reanalizarea acestora, având în vedere prevederile *Legii nr. 72/2013 privind măsurile pentru combaterea întârzierii în executarea obligațiilor de plată a unor sume de bani rezultând din contracte încheiate între profesioniști și între aceștia și autorități contractante, cu modificările și completările ulterioare*, care transpune *Directiva 2011/7/UE privind combaterea întârzierii în efectuarea plăților în tranzacțiile comerciale*.

5. Potrivit **art. 3 lit. j)**, întreprinzătorii din România au dreptul de a fi înștiințați “*despre acțiunile de inspecție fiscală sau controale ale autorităților publice*”.

Similar Comisiei Europene și autorităților de concurență din cadrul Uniunii Europene, legislația specifică în materie conferă autorității naționale de concurență competența de a efectua inspecții inopinate.

Cadrul legal pentru realizarea acestora este prevăzut în art. 36- 38 din *Legea concurenței nr. 21/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare*. Astfel, aceste inspecții nu sunt anunțate în prealabil, elementul surpriză fiind esențial pentru a descoperi eventuale înțelegeri anticoncurențiale care, cel mai adesea, au caracter secret.

6. La **art. 3 lit. s)** se stabilește dreptul întreprinzătorului de a fi protejat “*împotriva concurenței neloiale provenite din partea agenților economici care operează în economia neoficializată, nefiscalizată*”.

În prezent, protecția operatorilor economici împotriva concurenței neloiale se realizează în baza *Legii privind combaterea concurenței neloiale nr. 11/1991, cu modificările și completările ulterioare*. Noțiunea de concurență neloială consacrată în cadrul acestui act normativ are însă un conținut diferit de cel utilizat la art. 3 lit. s) din propunerea legislativă.

Folosirea acelorași termeni pentru a incrimina acțiuni diferite este de natură să genereze confuzie în rândul destinatarilor acestor acte normative, dar și în activitatea de interpretare și aplicare a legii.

Față de considerentele menționate, considerăm că era necesară utilizarea unei alte expresii pentru a delimita sfera acțiunilor a căror verificare și penalizare vor intra în sfera de competență a autorității ce va asigura protejarea investitorilor din România. Observația este valabilă pentru toate situațiile în care se folosește expresia „*concurență neloială*” în cuprinsul propunerii legislative.

7. La **art. 3 lit. t)** se stabilește dreptul întreprinzătorilor de a fi protejați „*împotriva concurenței neloiale determinate de decizii guvernamentale sau legislative care pot crea distorsiuni în piață*”, cu aplicarea de sancțiuni pecuniare de la 100.000 lei la 500.000 lei.

Sfera de aplicare a acestui text se suprapune cu prevederile art. 9 alin. (1) din Legea nr. 21/1996, prin care „*sunt interzise orice acțiuni sau inacțiuni ale autorităților și instituțiilor administrației publice centrale ori locale și ale entităților către care acestea își deleagă atribuțiile, care restrâng, împiedică sau denaturează concurența.*”

8. În ceea ce privește propunerea de **art. 5 alin. (4)**, referitoare la regimul de finanțare al ANPI, menționăm că acesta nu respectă prevederile art. 62 alin.(1) din *Legea privind finanțele publice nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare*, care reglementează modalitatea de finanțare a cheltuielilor curente și de capital ale instituțiilor publice.

Totodată, utilizarea sintagmei „*autofinanțare*” în formula introductivă este în contradicție cu **lit. c)** care se referă la finanțarea „*prin alocații bugetare*”.

Cu privire la posibilitatea finanțării prin intermediul amenzilor aplicate, precizăm că art. 8 din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor*, care constituie dreptul comun în materie contravențională, amenzile contravenționale se fac venit la bugetul de stat sau la bugetul local. Instituirea unei derogări de la regula generală este necesar a fi justificată în Expunerea de motive.

Referitor la **alin. (5) al art.5**, precizăm că aspectele legate de excedentele bugetelor instituțiilor publice sunt reglementate de art. 66 din Legea nr. 500/2002.

9. La **art. 7**, formula introductivă este neclară, întrucât precizează că în exercitarea funcțiilor sale, ANPI îndeplinește anumite atribuții, fără să se precizeze care sunt funcțiile la care se face referire.

La **lit. e)**, textul este imprecis, întrucât ministerele fac parte din Guvern, motiv pentru care este necesară referirea fie la Guvern, fie la ministerele nominalizate.

La **lit. i)** se face referire la „*sanționarea financiară a instituțiilor publice sau private*”, textul fiind imprecis, întrucât, potrivit art. 189 din Codul civil, persoanele juridice sunt de drept public și de drept privat, sintagma „*instituții private*” neavând semnificație juridică. De altfel, textul constituțional consacră sintagmele „*instituții fundamentale ale statului*”, „*instituții publice*”, „*instituții de utilitate publică*”, fără să reglementeze instituțiile private. Totodată, răspunderea de drept poate fi de mai multe feluri: civilă, penală, contravențională, materială, constituțională, fără să fie reglementată o răspundere financiară în care să fie aplicate sancțiuni financiare.

10. **Art. 8 alin. (3) lit. c)** este imprecis, neclar, întrucât nu se poate determina semnificația juridică a dreptului la apărare. Oricum, dreptul la apărare este garantat atât în sens larg, cât și în sens restrâns (dreptul la avocat), în condițiile art. 24 din Constituție.

De altfel, nici drepturile prevăzute la **lit. a)** (protecția legii în exercitarea atribuțiilor de serviciu) și **lit. b)** (sprijin pe linie ierarhică, în clarificarea și soluționarea oricăror probleme de natură profesională, în limitele legii) nu sunt clar determinate în conținut, formularea având un caracter mult prea general, de natură a crea confuzii prin lipsa de claritate și precizie.

La **alin. (4) lit. c)**, textul este redactat într-o formulare improprie normelor de tehnică legislativă, fiind imprecis și neclar.

Cu privire la **alin. (5)**, privind condițiile necesare pentru dobândirea calității de inspector, având în vedere prevederea de la alin. (2), potrivit căreia angajarea inspectorilor se face în condițiile Legii nr. 53/2003 – Codul muncii, este necesar să se realizeze corelarea textelor privind condițiile special prevăzute de prezentul act normativ cu textele privind condițiile cerute de la Legea nr. 53/2003.

Cu privire la **lit. d) a alin. (5) și lit. g) a alin. (6)**, apreciem că nu se poate determina semnificația sintagmei „*influențe care ar putea interveni în raționamentul său profesional*” și a sintagmei „*probleme privind realizarea activităților desfășurate*”.

11. La **art. 9**, cu privire la organele de conducere ale ANPI, precizăm că textul trebuia să prevadă, pe de o parte, care sunt organele executive și care sunt organele deliberative, pe de altă parte. Cu privire la modul de desemnare a membrilor Consiliului Director, care ar părea că reprezintă organul deliberativ, precizăm că din modul de desemnare (5 de Parlament, 5 de confederațiile patronale reprezentative la nivel național, identificate în mod expres, 1 de către Consiliul Concurenței) nu rezultă că ANPI constituie o autoritate autonomă administrativă. Pe de altă parte, nu rezultă care a fost rațiunea, respectiv criteriile pentru care doar cele 5 confederații au dreptul de a-și desemna un reprezentant. De asemenea, cu privire la reprezentantul Consiliului Concurenței ar putea exista un conflict de interese, întrucât nu se stabilește categoria juridică din care provine acel reprezentant.

Astfel, potrivit **art. 9 alin. (2) lit. c)**, din Consiliul Director al ANPI va face parte și „*un reprezentant al Consiliului Concurenței, desemnat de Consiliul acestuia, dintre membrii săi*”.

Pe de altă parte, potrivit **alin. (5)** al aceluiași articol, membrii Consiliului Director „*pe perioada exercitării mandatului nu mai pot deține altă funcție publică, cu excepția activităților didactice din învățământul superior*”.

De asemenea, prezența unui membru al Consiliului Concurenței în cadrul Consiliului Director al ANPI ridică problema unui cumul de funcții publice și a unei incompatibilități, potrivit art. 17 alin. (5) din Legea nr. 21/1996, în situația în care este necesar să fie examinate activitățile/acțiunile Consiliului Concurenței care ar putea afecta interesele întreprinzătorilor.

La **art. 9 alin. (4)** era necesar să se precizeze durata mandatului președintelui și vicepreședinților, precum și cazurile de încetare a mandatului. De asemenea, era necesar să se justifice soluția alegerii președintelui și vicepreședinților doar dintr-o anumită categorie de membri.

12. La **art. 9 alin. (6)** (și nu alin. (5), cum greșit apare în inițiativa legislativă) - (de remarcat că art. 9 are două alin. (5)), se prevede ca

regimul și principiile privind remunerarea membrilor Consiliului Director și personalului propriu al ANPI să fie stabilite de către Consiliul Director al acesteia.

Precizăm că potrivit alin.(3) al art.162 din *Legea nr. 53/2003 – Codul muncii, republicată*, „Sistemul de salarizare a personalului din autoritățile și instituțiile publice finanțate integral sau în majoritate de la bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele locale și bugetele fondurilor speciale se stabilește prin lege [...]”. Prin *Legea-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice*, s-a adoptat sistemul de salarizare unitar aplicabil tuturor angajaților din autorități și instituții publice, indiferent de forma de finanțare și subordonare.

Totodată, la alin.(2) al art. 1 din *Legea-cadru nr. 284/2010* se prevede că începând cu data intrării în vigoare a acestei legi, drepturile salariale ale personalului din sectorul bugetar plătit din bugetul consolidat al statului sunt și rămân în mod exclusiv cele prevăzute în această lege.

13. La **art. 10 alin. (3) și (4)** precizăm că ipoteza normativă este incompletă, întrucât nu se reglementează procedura revocării din funcție a reprezentanților confederațiilor patronale și a reprezentantului Consiliului Concurenței.

14. La **art. 11 ultimul alineat** nu rezultă care este intenția de reglementare, procedura judecătorească deja începută neputând fi întreruptă de procedura administrativă, în sens contrar, creându-se premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la art. 21 din Constituție.

15. La **art. 12 alin. (5)** textul este imprecis, întrucât nu se justifică soluția respingerii fără motivare a sesizărilor realizate de întreprinzătorii „care desfășoară activități demonstrate de autoritățile statului ca fiind ilicite sau ai căror administratori sunt trimiși în judecată pentru acte sau fapte de natură penală”.

16. Cu privire la **natura juridică a instituției nou create**, ANPI, precizăm că nu rezultă cu claritate care sunt competențele acestei autorități, multe dintre atribuțiile prevăzute în propunerea legislativă suprapunându-se cu atribuțiile altor autorități deja existente sau dându-i-se atribuții care nu sunt compatibile cu libertatea economică prevăzută de

art. 45 din Constituție (spre exemplu, soluția prevăzută la art. 13 din inițiativa legislativă). În consecință, era necesară stabilirea cu exactitate a statutului entității nou create, respectiv ANPI.

Astfel, fiecare autoritate publică analizează plângerile îndreptate împotriva sa în condițiile *Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004*, urmându-se procedura prevăzută de lege, în caz de nemulțumire a celui vătămat față de răspunsul autorității implicate putându-se urma calea instanței de contencios administrativ. Nu se justifică astfel crearea unei entități care să analizeze sesizările celui nemulțumit de răspunsul autorității implicate, în acest caz fiind create premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la art. 126 alin. (5) din Constituție care prevede că instanțele extraordinare sunt interzise.

De asemenea, formularea de la art. 14 alin. (2) care se referă la „*libertăți economice*” este imprecisă, întrucât art. 45 din Constituție reglementează libertatea economică – accesul liber al persoanei la o activitate economică, libera inițiativă și exercitarea acestora în condițiile legii sunt garantate.

17. Referitor la **Cap. V „Contravenții și sancțiuni”** din inițiativa legislativă, formulăm următoarele observații:

- din formularea **art. 16 alin. (1)** trebuia să rezulte cu claritate latura obiectivă a contravenției, precum și subiectul activ; formula introductivă ar fi trebuit formulată astfel: „*constituie contravenții în măsura în care, potrivit legii penale, nu sunt infracțiuni următoarele contravenții*”.

La **art. 16 alin. (2)** trebuiau specificate care sunt organele constatatoare în sensul art. 15 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, astfel: „*Pot fi agenți constatați: primarii, ofițerii și subofițerii din cadrul Ministerului Administrației și Internelor, special abilitați, persoanele împuternicite în acest scop de miniștri și de alți conducători ai autorităților administrației publice centrale, de prefecți, președinți ai consiliilor județene, primari, de primarul general al municipiului București, precum și de alte persoane prevăzute în legi speciale*”. În consecință, calitatea de agent constatatator o poate avea o persoană fizică. Or, textul propunerii prevede că agent constatatator este Consiliul Director, care reprezintă un organ colegial al ANPI.

- la **art. 17 alin. (3)**, propunerea legislativă conține o serie de atribuții care sunt de competența instanțelor de judecată sau arbitrale. Astfel, se prevede că „*sancțiunea va conține obligatoriu cuantumul*

amenzii aplicate de ANPI și cuantumul despăgubirii pentru acoperirea valorii prejudiciului creat”;

- propunerile intră în contradicție cu cele din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare*, ordonanță care stabilește cadrul general în materia regimului juridic al contravențiilor, respectiv dispoziții privind modalitatea de constatare a contravențiilor, condiții de nulitate a acestora, termenele de prescripție, căile de atac împotriva actelor de constatare a contravențiilor, etc. Astfel, în propunerea legislativă nu sunt prevăzute toate dispozițiile cu caracter general referitoare la contravenții, din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*;

În acest sens, **la art. 17 alin. (4)**, se prevede faptul că amenzile aplicate în temeiul prezentei legi se constituie venit la bugetul ANPI, ceea ce este în contradicție cu prevederile art. 8 alin. (3) din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*, potrivit căreia “(3) *Sumele provenite din amenzile aplicate persoanelor juridice în conformitate cu legislația în vigoare se fac venit integral la bugetul de stat, cu excepția celor aplicate, potrivit legii, de autoritățile administrației publice locale și amenzilor privind circulația pe drumurile publice, care se fac venit integral la bugetele locale.*”

De asemenea, **la art. 17 alin.(4)**, din propunerea legislativă, se prevede faptul că despăgubirea se va vira întreprinzătorului, fără a reieși în mod clar modalitatea de stabilire și de virare a despăgubirii, respectiv instituția responsabilă din bugetul căreia se asigură despăgubirea.

Totodată, trebuie luate în considerare și următoarele aspecte de natură juridică și bugetară:

- *Ordonanța Guvernului nr.2/2001*, care constituie cadrul legal general în materie contravențională, reglementează faptul că amenzile contravenționale se fac venit la bugetul de stat sau la bugetul local;

- în general, contravenția reprezintă o încălcare a unei valori sociale a statului, un tip de activitate neconvenabilă socialmente deoarece vatămă sau periclitează drepturile și interesele societății sau ale unor persoane particulare. Pe cale de consecință, suma reprezentând amenda contravențională se cuvine societății (statului) și trebuie să se facă venit la bugetul de stat sau la bugetul local;

- principiul universalității, reglementat la art. 8 alin. (2) din *Legea nr. 500/2002*, potrivit căruia: “*Veniturile bugetare nu pot fi afectate direct unei cheltuieli bugetare anume, cu excepția donațiilor și sponsorizărilor, care au stabilite destinații distincte.*”

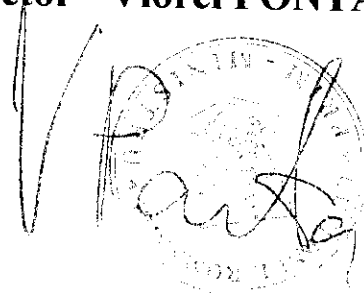
Or, virarea sumelor reprezentând amenzi la bugetul ANPI reprezintă o „*altfel*” de modalitate de finanțare, indirectă și netransparentă, a activității unui serviciu public al statului (altfel decât calea normală, prin bugetul de stat).

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

Victor - Viorel PONTA

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'V. Ponta', is written over a circular official stamp. The stamp contains text in Romanian, including 'ROMANIA' and 'GUVERNUL ROMANIEI', and a central emblem.

**DOMNULUI DEPUTAT VALERIU ȘTEFAN ZGONEA,
PREȘEDINTELE CAMEREI DEPUTAȚILOR**