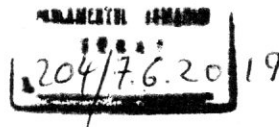




PRIM MINISTRU



Domnule președinte,

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

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea articolului 5 al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 10/2017 pentru stimularea înființării de noi întreprinderi mici și mijlocii*, inițiată de domnul deputat UDMR Szabo Odon împreună cu un grup de parlamentari UDMR, PSD, ALDE și Minorități Naționale (Bp. 45/2019).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea art. 5 al *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 10/2017¹ pentru stimularea înființării de noi întreprinderi mici și mijlocii, cu modificările și completările ulterioare*, în sensul completării cu noi prevederi a schemei de ajutor de *minimis* aprobate prin ordin al ministrului pentru mediul de afaceri, comerț și antreprenariat, respectiv introducerii unor dispoziții referitoare la procedura de reziliere a contractelor.

De asemenea, inițiativa legislativă conține dispoziții tranzitorii referitoare la contractele aflate în derulare.

II. Observații

1. În ceea ce privește conținutul *Expunerii de motive*, apreciem că aceasta nu îndeplinește exigențele impuse în procesul elaborării actelor normative.

¹ Actul normativ a cărui modificare se propune are ca obiect de reglementare Programul „Start-up Nation”

Astfel, conform prevederilor art. 74 alin. (4) din Constituția României, *„Deputații, senatorii și cetățenii care exercită dreptul la inițiativă legislativă pot prezenta propuneri legislative numai în forma cerută pentru proiectele de legi.”* De asemenea, potrivit dispozițiilor art. 6 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, soluțiile cuprinse în actul normativ *„[...] 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, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului”.*

Totodată, considerăm că era necesar ca *Expunerea de motive* să conțină evaluarea impactului normativ, din perspectiva cerințelor prevăzute la art. 31 alin. (1) lit. a) - e) din *Legea nr. 24/2000*, respectiv: *„a) motivul emiterii actului normativ - cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice; [...]; b) impactul socioeconomic – efectele asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social și asupra mediului înconjurător, inclusiv evaluarea costurilor și beneficiilor; c) impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri; d) impactul asupra sistemului juridic - implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare; compatibilitatea cu reglementările comunitare în materie, determinarea exactă a acestora și, dacă este cazul, măsurile viitoare de armonizare care se impun; deciziile Curții de Justiție a Uniunii Europene și alte documente relevante pentru transpunerea sau implementarea prevederilor legale respective; implicațiile asupra legislației interne, în cazul ratificării sau aprobării unor tratate ori acorduri internaționale, precum și măsurile de adaptare necesare; preocupările în materie de armonizare legislativă; e) consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, esența recomandărilor primite; [...]”.*

În acest sens, apreciem că își găsesc aplicare considerentele *Deciziei nr. 710/2009²* a Curții Constituționale privitoare la elaborarea unei propuneri legislative prin insuficienta fundamentare a instrumentului de prezentare și motivare: *„În ceea ce privește cuprinsul Expunerii de motive - instrumentul de prezentare și motivare, avem în vedere prevederile art. 74 alin. (4) din Constituție, potrivit cărora ”Deputații, senatorii și cetățenii care exercită dreptul la inițiativă legislativă pot prezenta propuneri legislative numai în forma cerută pentru proiectele de legi”, ale art. 29 - 31 din Legea nr. 24/2000 privind normele de*

² referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, publicată în Monitorul Oficial nr. 358 din 28 mai 2009

tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (referitoare la motivarea proiectelor de acte normative, sub aspectul instrumentelor de prezentare și motivare, precum și al cuprinsului și redactării motivării) și, desigur, ale art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, conform căreia "În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie". Analizând expunerea de motive ce însoțește propunerea legislativă, Curtea constată că aceasta este extrem de sumară, cuprinzând numai câteva mențiuni generice. În expunerea de motive nu se regăsește motivarea asupra niciuneia dintre soluțiile preconizate, ceea ce este contrar prevederilor constituționale și legale mai sus indicate."

Astfel, semnalăm că *Expunerea de motive* nu conține detalii privind impactul bugetar al măsurilor propuse, date concrete privind numărul beneficiarilor aflați în situațiile care reclamă intervenția legislativă și nici date privind actuala reglementare terțiară. De asemenea, *Expunerea de motive* nu cuprinde justificările necesare nici în legătură cu soluțiile legislative din cadrul art. II din inițiativa legislativă, cu referire specială asupra neregăsitului ajutorului *de minimis*, în cazul contractelor reziliate (art. II alin. (5) din inițiativa legislativă).

2. Învederăm că 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 de clar pentru a putea fi aplicat, astfel cum Curtea Constituțională a reținut în jurisprudența sa³.

Lipsa de claritate și precizie a actelor normative poate crea premisele unor vicii de neconstituționalitate, prin raportare la prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție, sub aspectul previzibilității legii.

În sensul celor menționate, apreciem că o serie de exprimări din cuprinsul inițiativei legislative sunt de natură să încalce criteriile calitative pe care un act normativ trebuie să le îndeplinească. Cu titlu exemplificativ, menționăm sintagmele „*măsurile, cum ar fi [...]*”, „*condițiile care declanșează procedura de recuperare a ajutorului de minimis, printre care*”, „*[...]încălcarea altor prevederi legale*”⁴.

3. Cu titlu preliminar, semnalăm faptul că nu au fost corelate prevederile nou introduse cu cele existente deja atât la nivelul primar, respectiv ale actului a cărui modificare este preconizată, cât și la nivel terțiar, respectiv în ordinul ministrului pentru mediul de afaceri, comerț și antreprenariat, așa cum prevăd dispozițiile art. 6 din *Legea nr. 24/2000*.

4. În privința art. I pct. 1 din inițiativa legislativă, care vizează introducerea

³ Decizia nr. 1/2012 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân, astfel cum a fost aprobată prin Legea nr. 227/2002, precum și, în special, ale art. 1 pct. 5 [referitor la art. 4 alin. (1)], pct. 6 [referitor la art. 5 alin. (1) și (2)], pct. 8, pct. 9 [referitor la art. 8 alin. (3) lit. a)-d)], pct. 14 [referitor la art. 13¹ și 13⁴], pct. 15 [referitor la art. 14 alin. (1) lit. b)] din lege

⁴ Art. 5 alin. (11), lit. b) și lit. c)

alin. (1¹) în cadrul art. 5 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 10/2017*, observăm următoarele:

a) semnalăm o necorelare a dispozițiilor art. 5 alin. 1¹ lit. c)⁵, astfel introdus, cu dispozițiile art. 7 alin. (2)⁶ din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 10/2017*. Astfel, în timp ce art. 7 alin. (2) conține situații care atrag ca sancțiune recuperarea integrală a ajutorului *de minimis* acordat, observăm că situațiile enumerate la art. 5 alin. 1¹ lit. c) referitoare la procedura de recuperare a ajutorului *de minimis* sunt diferite față de cele în vigoare, fără ca intervenția de față să vizeze și modificarea ipotezei actualmente reglementate.

b) în legătură cu art. 5 alin. 1¹ lit. d), astfel introdus, prin care se creează temei pentru introducerea procedurii de contestare a deciziei de reziliere, observăm că decizia de reziliere are natura unui act administrativ, a cărui contestare este guvernată de regimul juridic general, reprezentat de *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare*.

Apreciem că, în măsura în care ordinul ar conține dispoziții derogatorii față de dreptul comun, această măsură ar fi de natură să încalce principiul ierarhiei actelor normative, iar în situația în care dispozițiile din ordin ar reprezenta o reluare a procedurii reglementate prin *Legea nr. 554/2004*, s-ar crea paralelism legislativ, contrar prevederilor art. 16 din *Legea nr. 24/2000*.

Totodată, semnalăm că, potrivit art. 52 alin. (2) din *Constituția României, republicată*, condițiile și limitele exercitării dreptului persoanei vătămate într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ, de a obține recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei, se stabilesc prin lege organică. Dispozițiile nou instituite sunt de natură să încalce prevederile constituționale⁷.

5. În legătură cu dispozițiile art. I pct. 2 din inițiativa legislativă, prin care se modifică alin. (2) al art. 5 din actul normativ de bază, semnalăm că față de actuala redactare a textului, se realizează, în fapt, o abrogare a actualului alin. (2) și introducerea unui nou text, neasigurându-se coerență și logică reglementării în vigoare.

6. Cu privire la dispozițiile tranzitorii din cadrul art. II din inițiativa legislativă, observăm următoarele:

⁵ c) condițiile în care se declanșează procedura de recuperare a ajutorului *de minimis*, printre care nerespectarea păstrării locurilor de muncă și a investiției pe perioada prevăzută, schimbarea destinației ajutorului *de minimis*, depășirea intensității ajutorului de stat, încălcarea altor prevederi legale."

⁶ Art. 7 alin. (2) "În cazul în care se constată că beneficiarii nu au respectat obligația păstrării locurilor de muncă și a investiției pe perioada prevăzută în schema de ajutor *de minimis*, au făcut declarații incomplete sau neconforme cu realitatea pentru a obține ajutorul *de minimis* sau au schimbat destinația acestuia ori se constată că nu au respectat obligațiile prevăzute în contractul de finanțare, se recuperează total ajutorul *de minimis* acordat."

⁷ Observația este valabilă și în privința art. II alin. (6) din inițiativa legislativă

- Cu titlu preliminar, semnalăm că, potrivit art.⁸ 26 și art.⁹ 54 din *Legea nr. 24/2000*, este necesar ca dispozițiile tranzitorii să cuprindă soluții privind toate ipotezele juridice născute sub vechea reglementare, cu respectarea, totodată, a principiului stabilității și eficienței legislative, prevăzute la art. 6 din *Legea nr. 24/2000*.

- Art. II alin. (1), care prevede că „*schema de ajutor de minimis [...] se modifică [...], se aprobă prin ordin [...] și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, în termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare*” este neclară, fiind în dezacord cu prevederile art. 12 din *Legea nr. 24/2000*.

- Cu privire la dispozițiile cuprinse în cadrul art. II alin. (2) din propunere, potrivit cărora „*contractele aflate în derulare se modifică prin acte adiționale în conformitate cu prevederile prezentei legi*”, apreciem că, în măsura în care încheierea unor astfel de acte adiționale ar fi obligatorie pentru beneficiarii contractelor, dispoziția ar fi de natură să încalce principiul neretroactivității legii, consacrat la art. 15 alin. (2) din *Constituția României*¹⁰.

În acest context, arătăm că principiul neretroactivității legii civile este regula juridică potrivit căreia legea civilă se aplică numai situațiilor ivite după intrarea ei în vigoare, nu și situațiilor anterioare acestei date, respectiv *tempus regit actum* (potrivit căreia un act juridic se încheie în conformitate cu prevederile legale în vigoare la data întocmirii lui).

De asemenea, noua lege nu poate afecta situațiile juridice definitiv formate (constituite, modificate sau stinse) și nici efectele produse de acestea înainte de intrarea sa în vigoare.

Jurisprudența Curții Constituționale este fermă în sensul unei interpretări riguroase și univoce a acestor prevederi constituționale, nelăsând loc la nici un fel de confuzii în privința modului și cadrului de aplicare a acestui text constituțional explicit.

Potrivit art. 3 din *Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil*, „*Actele și faptele juridice încheiate ori, după caz, săvârșite sau produse înainte de intrarea în vigoare a Codului Civil nu pot genera alte efecte juridice decât cele prevăzute de legea în vigoare la data încheierii sau, după caz, a săvârșirii ori producerii lor.*”

Textul de lege instituie o regulă tranșantă: actele și faptele trecute (*facta praeterita*) nu pot genera decât efectele juridice prevăzute de legea în vigoare la momentul încheierii, ori, după caz, al săvârșirii sau producerii lor, și este impus de

⁸ Art. 26 – „Proiectul de act normativ trebuie să cuprindă soluții legislative pentru situații tranzitorii, în cazul în care prin noua reglementare sunt afectate raporturi sau situații juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a noii reglementări. De asemenea, proiectul trebuie să cuprindă, dacă este cazul, măsuri legislative privind soluționarea conflictului între acte normative de categorii diferite, cu respectarea principiului ierarhiei actelor normative”

⁹ Art. 54 – (1) „Dispozițiile tranzitorii cuprind măsurile ce se instituie cu privire la derularea raporturilor juridice născute în temeiul vechii reglementări care urmează să fie înlocuită”.

¹⁰ „Legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile”.

principiul constituțional al neretroactivității legii noi.

Se poate înțelege, din articolul mai sus citat că actele și faptele juridice nu pot genera decât efectele juridice prevăzute de legea în vigoare la momentul apariției lor, fie că este vorba de efecte produse înainte de intrarea în vigoare a legii noi, fie că este vorba de efectele produse după intrarea în vigoare a legii noi.

Tot astfel, respectând principiul conform căruia valabilitatea unui act juridic se apreciază în funcție de legea în vigoare la data formării contractului, art. 6 alin. (3) din *Codul civil* (reluat de art. 4 din *Legea nr. 71/2011*) prevede: „*Actele juridice nule, anulabile sau afectate de alte cauze de ineficacitate la data intrării în vigoare a legii noi sunt supuse dispozițiilor legii vechi, neputând fi considerate valabile ori, după caz, eficace potrivit dispozițiilor legii noi*”.

Regula pe care o putem extrage este următoarea: în ipoteza în care legea nouă modifică condițiile de validitate ale unui act juridic, noile condiții se vor aplica doar actelor juridice încheiate sub legea nouă, nu și celor încheiate sub legea veche.

Mai mult, art. 6 alin. (5) din *Codul civil* consacră acest principiu: „*Dispozițiile legii noi se aplică tuturor actelor și faptelor încheiate sau, după caz, produse ori săvârșite după intrarea sa în vigoare, precum și situațiilor juridice născute după intrarea sa în vigoare*”.

În formularea sa clasică, după cum am arătat, în cele de mai sus, acest principiu are următorul conținut: norma juridică nouă se aplică tuturor situațiilor juridice viitoare și efectelor acestora, precum și efectelor situațiilor juridice trecute, în măsura în care acestea nu s-au produs până la data aplicării normei noi.

Apreciem că, dacă legiuitorul ar fi vrut să spună că efectele viitoare ale situațiilor juridice (actelor, faptelor) trecute vor fi guvernate de legea nouă, în regulă generală, nu ar fi formulat textul astfel, ci ar fi spus explicit acest lucru.

Așadar, ideea care se desprinde este următoarea: în ceea ce privește situațiile juridice (acte, fapte) ivite în trecut și care produc efecte succesive, care se prelungesc în timp până la intrarea în vigoare a legii noi, efectele viitoare ale acestor situații juridice sunt și rămân în întregime supuse legii vechi.

• În privința prevederilor art. II alin. (5), potrivit cărora, în ipoteza în care s-a aplicat măsura recuperării ajutorului de stat pentru alte motive decât cele prevăzute la art. 5 alin. (1¹) lit. c), suma reprezentând ajutorul de stat nu se mai recuperează, constatăm ca măsura nu este corelată nici cu condiția de eligibilitate la nivelul schemei de ajutor de *minimis*¹¹, și nici cu soluția legislativă cuprinsă la art. II alin. (4) din inițiativa legislativă.

Precizăm, totodată, că norma este neclară și în privința momentului la care se raportează ipoteza rezilierii contractului (înainte sau după intrarea în vigoare a legii).

De asemenea, este posibil ca beneficiarii care nu și-au îndeplinit o serie de

¹¹ „1) nu au fost subiectul unei decizii emise de către Comisia Europeană/ AIMMAIPE/alt furnizor de ajutor de stat/Consiliul Concurenței, de recuperare a unui ajutor de stat/de minimis sau, în cazul în care au făcut obiectul unei astfel de decizii, aceasta a fost deja executată și creanța integral recuperată, cu penalități aferente”;

obligații, cu consecința rezilierii contractului, dar nu și cea a restituirii ajutorului de stat, să se regăsească într-o situație mai favorabilă decât cei care și-au îndeplinit toate obligațiile din contractul în vigoare, aspect de natură să încalce prevederile art. 16 din *Constituția României*.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

Viorica DĂNCILĂ

PRIM-MINISTRU

Domnului senator Călin Constantin Anton POPESCU-TĂRICEANU
Președintele Senatului