

Biroul permanent al Senatului

Bp... 431 / 17.08.2022

Biroul permanent al Senatului

L... 552 / 6.08.2022



AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 44/2008, cu modificările și completările ulterioare, privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale

Analizând propunerea legislativă pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 44/2008, cu modificările și completările ulterioare, privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale (b431/27.06.2022), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/3496/18.07.2022 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D864/19.07.2022,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată și al art. 33 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale, aprobată prin Legea nr. 182/2016, cu modificările și completările ulterioare, urmărindu-se

recunoașterea activității economice desfășurate de persoana fizică independentă, ca vechime în muncă, precum și acordarea acestui drept persoanelor care desfășoară activități liberale, precum și acelor care prestează activități economice a căror desfășurare este organizată și reglementată prin legi speciale,

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Semnalăm că **Expunerea de motive** nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Astfel, nu este clar prezentat impactul asupra sistemului juridic, consultările derulate ori măsurile de implementare.

Cu privire la problematica lipsei de fundamentare temeinică a actelor normative, Curtea Constituțională a statuat în Decizia nr. 139/2019 că: *„În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. (...) Caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative au fost sancționate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în raport cu aceleași exigențe de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art.1 alin.(5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative”*.

5. Analizând soluțiile juridice preconizate prin prezenta propunere legislativă, semnalăm că nu sunt respectate mai multe dispoziții ale Legii nr. 24/2000, privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

În acest sens, precizăm următoarele:

5.1. În conformitate cu prevederile **art. 14 alin. (2)** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Un act normativ poate cuprinde reglementări și din alte materii conexe numai*

în măsura în care sunt indispensabile realizării scopului urmărit prin acest act.”.

Astfel, este necesar a se analiza dacă este corectă soluția introducerii normelor preconizate la pct. 1 și 2 din propunere, pentru art. 1 alin. (2) și art. 18¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 44/2008, cu modificările și completările ulterioare, în cuprinsul acestui act normativ, având în vedere că profesiile liberale sunt reglementate prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2009 privind libertatea de stabilire a prestatorilor de servicii și libertatea de a furniza servicii în România, aprobată prin Legea nr. 68/2010, cu modificările ulterioare;

5.2. Potrivit dispozițiilor **art. 6 alin. (1) teza I** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. [...]”*. În acest sens, referitor la textul preconizat pentru **art. 1 alin. (2)** din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 44/2008, semnalăm lipsa de claritate și predictibilitate cu privire la persoanele care pot fi subiect al normei juridice, neputând fi stabilită cu exactitate care sunt persoanele care vor fi beneficiare ale dreptului reglementat la **art. 18²**.

La **pct. 2**, referitor la textul preconizat pentru **art. 18²** din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 44/2008, în primul rând semnalăm că noțiunea de *persoană fizică independentă* nu are cadru legal de reglementare, motiv pentru care norma propusă nu poate fi aplicată.

În măsura în care sunt vizate persoanele de la art. 4 lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 44/2008, semnalăm și un paralelism legislativ în ceea ce privește reglementarea vechimii în specialitate, care se regăsește la alt. 18¹ din actul de bază, aspect interzis de art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

În al doilea rând, referitor la textul preconizat pentru **alin. (1) al art. 18²**, cu privire la **vechimea în muncă**, semnalăm lipsa de corelare cu actele normative prin care aceasta este reglementată.

Precizăm că, definiția expresiei „vechime în muncă” este prevăzută în Codul muncii, întrucât acest act normativ reglementează domeniul **raporturilor de muncă** și se aplică și raporturilor de muncă reglementate

prin legi speciale, numai în măsura în care acestea nu conțin dispoziții specifice derogării.

Astfel, potrivit art. 16 alin. (5) din Codul muncii *„Munca prestată în temeiul unui contract individual de muncă constituie **vechime în muncă**”*.

În concordanță cu prevederile de mai sus, art. 424 alin. (2) din Codul administrativ, prevede că *„**Vechimea în muncă** este vechimea dobândită în condițiile reglementate de legislația muncii, precum și vechimea dobândită în exercitarea unui raport de serviciu.”*.

Or, la art. 2 lit. a) și i), Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 44/2008, cu modificările și completările ulterioare, noțiunile de „activitate economică” și „persoană fizică autorizată” sunt definite astfel:

„a) activitate economică - activitate cu scop lucrativ, constând în producerea, administrarea ori înstrăinarea de bunuri sau în prestarea de servicii”.

„i) persoană fizică autorizată - întreprinderea economică, fără personalitate juridică, organizată de o persoană fizică ce folosește, în principal, forța sa de muncă”.

Menționăm că, două elemente principale, atât ale contractului individual de muncă, dar și ale raportului de serviciu, respectiv, **durata normală a muncii**, exprimată în ore/zi și ore/săptămână, precum și **durata contractului/raportului de serviciu**, nu sunt determinate cu precizie cu privire la activitățile economice desfășurate de persoana fizică independentă.

În plus, nu este clar modul în care activitățile economice desfășurate de persoana fizică independentă ar putea fi echivalate activității prestate în temeiul unui raport de muncă.

Față de acest aspect, semnalăm că norma preconizată nu cuprinde criterii de cuantificare a timpului de lucru raportat la activitatea generatoare de venit, conducând la dificultăți în determinarea timpului alocat desfășurării activității de către persoana fizică independentă, raportat la timpul normal de lucru specific contractului individual de muncă/raportului de serviciu.

Cu privire la **vechimea în specialitate**, menționăm că la art. 34 din Codul muncii se prevede că:

„(1) Fiecare angajator are obligația de a înființa un registru general de evidență a salariaților.(...).

(3) Registrul general de evidență a salariaților se completează și se transmite inspectorului teritorial de muncă în ordinea angajării și cuprinde elementele de identificare ale tuturor salariaților, data angajării, funcția/ocupația conform specificației Clasificării ocupațiilor din România sau altor acte normative, tipul contractului individual de muncă, salariul, sporurile și cuantumul acestora, perioada și cauzele de suspendare a contractului individual de muncă, perioada detașării și data încetării contractului individual de muncă.(...)

(5) La solicitarea salariatului sau a unui fost salariat, angajatorul este obligat să elibereze în document care să ateste activitatea desfășurată de acesta, durata activității, salariul, vechimea în muncă, în meserie și în specialitate.”.

De asemenea, Codul administrativ la art. 424 alin. (3) - (5), prevede că:

„(3) Vechimea în specialitate este vechimea dobândită în temeiul unui contract individual de muncă, al unui raport de serviciu sau ca profesie liberală, demonstrată cu documente corespunzătoare de către persoana care a desfășurat o activitate într-o funcție de specialitate corespunzătoare profesiei sau specializării sale. Constituie vechime în specialitate și vechimea dobândită în temeiul unui contract individual de muncă, raport de serviciu sau ca profesie liberală în statele membre ale Uniunii Europene, precum și în alte state cu care România a încheiat convenții de recunoaștere reciprocă a acestor drepturi, demonstrată cu documente corespunzătoare de către o persoană care a desfășurat o activitate într-o funcție de specialitate corespunzătoare profesiei sau specializării sale.

(4) În toate cazurile vechimea în specialitate se raportează la durata normală a timpului de muncă, fiind calculată prin raportare la fracțiunea de normă lucrată și se demonstrează cu documente corespunzătoare.

(5) Perioada de suspendare a raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici nu constituie vechime în muncă, în specialitatea și în grad profesional, cu excepțiile prevăzute de lege.”.

Precizăm că în actul de bază, la alin. (2) al art. 3 se prevede că *„Activitățile economice pot fi desfășurate în toate domeniile, meseriile, ocupațiile sau profesiile pe care legea nu le interzice în mod expres pentru libera inițiativă.”*

Având în vedere cele de mai sus, întrucât nu există corespondență între activitățile înscrise în Clasificarea Activităților în Economia Națională (CAEN) și ocupațiile cuprinse în Clasificarea Ocupațiilor din România, semnalăm că proiectul nu cuprinde norme cu privire la autoritatea care ar avea competența realizării corespondenței între activități economice și meserii/profesii.

Totodată, constatăm că norma are un caracter prea general, fiind lipsită de aplicabilitate și predictibilitate, întrucât nu sunt reglementate condițiile și criteriile în care persoana fizică independentă poate înregistra vechime în specialitate.

Referitor la textul preconizat pentru **alin. (2) al art. 18²** din proiect, semnalăm lipsa de claritate și predictibilitate a sintagmei „nu a avut activitate generatoare de venit sau a avut activitatea suspendată”, cu privire la modalitatea de stabilire a acestor perioade precum și la autoritățile competente să emită documentele doveditoare în acest sens.

În plus, nu se înțelege care este legătura dintre considerarea vechimii în muncă și, după caz, în specialitate, dobândită de persoană fizică independentă și achitarea de către acesta nu doar a contribuțiilor datorate bugetului asigurărilor sociale de stat, ci a tuturor contribuțiilor, taxelor și impozitelor legale.

6. Având în vedere cele expuse supra, semnalăm că propunerea legislativă, aduce atingere și prevederilor **art. 1 alin. (5) din Constituție**.

În acest context, amintim ceea ce a statuat Curtea Constituțională la paragraful 35 din considerentele **Deciziei nr. 22/2016**, publicată: *„(...) orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat. (...) de aceea, respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un variabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție (ad similes, a se vedea Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014,*

precitată, sau Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96)".

De asemenea, cu privire la normele de tehnică legislativă, Curtea Constituțională, în **Decizia nr. 26/2012** a statuat că, deși „nu au valoare constituțională, (...) prin reglementarea acestora au fost impuse o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, **respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară**".

7. În concluzie, prezenta propunere legislativă nu poate fi promovată în forma supusă analizei Consiliului Legislativ, întrucât încalcă, printre altele, dispozițiile art. 6 alin. (1) teza I, art. 14 alin. (1) și art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare și, implicit pe cele ale **art. 1 alin. (5) din Constituția României**.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE



București

Nr. 935/11.08.2022

O.U.G. nr. 44/2008

M. Of. nr. 328/25 apr. 2008

Ordonanță de urgență privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale

aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 182/2016

M. Of. nr. 828/19 oct. 2016

- 1 modificări prin O.U.G. nr. 38/2009 M. Of. nr. 269/24 apr. 2009 *modifică art. 39 alin. (2) și (3)*
Ordonanță de urgență pentru modificarea art. 39 alin. (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale aprobate prin L. nr. 322/2009 M. Of. nr. 721/26 oct. 2009
- 2 modificări prin L. nr. 322/2009 M. Of. nr. 721/26 oct. 2009 *aprobă O.U.G. nr. 38/2009*
Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 38/2009 pentru modificarea art. 39 alin. (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale
- 3 modificări prin O.U.G. nr. 46/2011 M. Of. nr. 350/19 mai 2011 *modifică art. 17 alin. (1); introduce alin. (3) la art. 17*
Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea art. 17 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale aprobate prin L. nr. 40/2013 M. Of. nr. 129/11 mar. 2013
- 4 modificări prin L. nr. 40/2013 M. Of. nr. 129/11 mar. 2013 *aprobă O.U.G. 46/2011*
Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 46/2011 pentru modificarea și completarea art. 17 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale
- 5 completat prin L. nr. 4/2014 M. Of. nr. 15/10 Ian. 2014 *introduce lit. i_1) la art. 2, art. 7_1, art. 21_1*
Lege pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale
- 6 modificări prin L. nr. 182/2016 M. Of. nr. 828/19 oct. 2016 *modifică art. 1 alin. (1) și (3), art. 2 lit. a), f), h), i) și j), art. 7 alin. (1)-(3), art. 8 alin. (1) lit. a) și c) și alin. (2) și (3), art. 9 alin. (2), art. 11, art. 12, art. 13 alin. (1) și (2), art. 14 alin. (2) și (4), art. 15, art. 16, art. 17 alin. (1) și (2), art. 18, art. 19 alin. (2), art. 20, art. 21 alin. (1) lit. a) și b), art. 24, art. 26, art. 29, art. 30 alin. (2) și (3), art. 31, art. 32 alin. (3), art. 38; modifică și completează anexa;*
introduce alin. (3_1) la art. 1, lit. j_1) la art. 2, alin. (2_1) la art. 9 și art. 35_1;
abrogă art. 3 alin. (3), art. 34 și art. 42

7 aprobată cu
modificări și
completări prin

L. nr. 182/2016

M. Of. nr. 828/19 oct. 2016

Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale

8 completat prin

L. nr. 125/2022

M. Of. nr. 456/6 mai 2022

introduce art. 18_1

Lege pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale

9 modificări prin

L. nr. 265/2022

M. Of. nr. 750/26 iul. 2022

modifică anexa;

Lege privind registrul comerțului și pentru modificarea și completarea altor acte normative cu incidență asupra înregistrării în registrul comerțului

introduce alin. (4) la art. 8, alin. (8) la art. 14;

În actele normative în vigoare, sintagma "rezoluția directorului oficiului registrului comerțului/persoanei desemnate" se înlocuiește cu sintagma "încheierea registratorului de registrul comerțului", sintagma "judecătorul delegat la oficiul registrului comerțului" se înlocuiește cu sintagma "registratorul de registrul comerțului".