



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului
Bp. 135, 8 martie 2024

AVIZ

**referitor la proiectul de Ordonanță de urgență privind
înființarea, organizarea și funcționarea agențiilor teritoriale
pentru întreprinderi mici și mijlocii și turism**

Analizând proiectul de Ordonanță de urgență privind înființarea, organizarea și funcționarea agențiilor teritoriale pentru întreprinderi mici și mijlocii și turism, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr. 77 din 29.02.2024 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr. D210/29.02.2024,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, cu completările ulterioare, și al art. 33 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, cu modificările ulterioare,

Avizează favorabil proiectul de ordonanță de urgență, cu următoarele observații și propuneri:

1. Proiectul de ordonanță de urgență are ca obiect înființarea, organizarea și funcționarea agențiilor teritoriale pentru întreprinderi mici și mijlocii și turism.

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

3. Menționăm că un proiect de ordonanță de urgență cu obiect de reglementare similar a fost transmis Consiliului Legislativ de către Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr. 72/27.02.2024, iar pentru acesta a fost emis avizul favorabil, cu observații și propuneri nr. 197/28.02.2024. Majoritatea observațiilor formulate în acest aviz au fost preluate.

Potrivit informațiilor publicate pe site-ul oficial al Guvernului României¹, respectivul proiect de ordonanță de urgență figurează printre actele normative adoptate în ședința Guvernului din data de 28 februarie 2024, aflându-se la poziția II.2 de pe ordinea de zi a acesteia, iar prezentul proiect de ordonanță de urgență a fost înregistrat la Consiliul Legislativ la data de 29 februarie 2024, astfel încât observațiile și propunerile formulate în prezentul aviz urmează a fi avute în vedere de către Guvern cu ocazia adoptării acestui din urmă proiect într-o ședință ulterioară.

Menționăm că, potrivit art. 4 alin. (1) și (3) din Legea nr. 73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, republicată, cu completările ulterioare, *„(1) Proiectele de ordonanțe și de hotărâri cu caracter normativ se supun spre adoptare Guvernului numai cu avizul Consiliului Legislativ cu privire la legalitatea măsurilor preconizate și la modul în care sunt realizate cerințele prevăzute la art. 3 alin. (3), care se aplică în mod corespunzător. (...) (3) Avizul va fi dat înăuntrul termenului solicitat de Guvern, care nu poate fi mai mic de 10 zile în cazul proiectelor cu procedură obișnuită și de 2 zile în cazul celor cu procedură de urgență. Pentru ordonanțele prevăzute de art. 115 alin. (4) din Constituție, republicată, termenul este de 24 de ore”*.

De altfel, art. 24 alin. (2) din Regulamentul privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 561/2009, prevede în mod expres faptul că *„Proiectele de ordonanțe și de hotărâri cu caracter normativ se supun spre adoptare Guvernului numai cu avizul Consiliului Legislativ”*.

Asupra acestor aspecte s-a pronunțat și Curtea Constituțională prin Decizia nr. 229/2020², când a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 25/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 158/2005 privind concediile și indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate este neconstituțională.

¹<https://gov.ro/ro/guvernul/sedinte-guvern/informatie-de-presa-privind-actele-normative-adoptate-in-cadrul-edintei-guvernului-romaniei-din-28-februarie-2024>

² publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 602 din 9 iulie 2020.

4. Semnalăm că, în **preambulul** proiectului, este motivată doar necesitatea și oportunitatea reglementării, fără a fi descrisă situația extraordinară care reclamă urgența reglementării pe calea ordonanței de urgență. Recomandăm completarea preambulului în acord cu cerințele art. 115 alin. (4) din Constituție.

5. Ca observație generală, referitoare la fuziunea prin absorbție, ca modalitate prin care se preconizează a se înființa cele trei agenții teritoriale, semnalăm că, deși, din cuprinsul dispozițiilor art. 10 (care se referă la agențiile pentru întreprinderi mici și mijlocii „**preluate**” de către agențiile propuse a fi înființate prin prezentul proiect) ar rezulta că aceasta este forma sub care urmează a fuziona agențiile respective, din ansamblul reglementării propuse, care se referă la înființarea respectivelor agenții, respectiv la agențiile „**nou-înființate**”, nu rezultă cu claritate că aceasta a fost intenția de reglementare.

Precizăm că, potrivit art. 234 din Codul civil, „*Fuziunea se face prin absorbția unei persoane juridice de către o altă persoană juridică sau prin contopirea mai multor persoane juridice pentru a alcătui o persoană juridică nouă*”. De asemenea, art. 235 din același act normativ prevede că „(1) În cazul absorbției, drepturile și obligațiile persoanei juridice absorbite se transferă în patrimoniul **persoanei juridice care o absoarbe**. (2) În cazul contopirii persoanelor juridice, drepturile și obligațiile acestora se transferă în patrimoniul **persoanei juridice nou-înființate**”.

Prin urmare, pentru claritatea și predictibilitatea actului normativ, este necesară reanalizarea textului proiectului, în vederea punerii de acord a dispozițiilor sale cu privire la acest aspect.

Pe de altă parte, este de analizat dacă nu este mai potrivit ca proiectul să aibă ca obiect **reorganizarea** prin fuziune a agențiilor pentru întreprinderi mici și mijlocii înființate prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 43/2017, propusă a fi abrogată prin prezentul proiect.

6. La **art. 1**, care se referă la înființarea celor trei agenții „prin **fuziunea celor nouă agenții** pentru întreprinderi mici și mijlocii”, pentru claritatea exprimării, propunem reformularea textului, astfel încât să nu se înțeleagă în mod eronat că cele nouă agenții fuzionează între ele.

7. La **art. 5 alin. (3)**, pentru a întruni cerințele de precizie și previzibilitate ale actului normativ, trebuie ca textul să fie detaliat, prin menționarea în mod expres a dispozițiilor legale vizate.

8. La **art. 7 alin. (1)**, semnalăm că textul propus nu are caracter prescriptiv propriu normelor juridice.

9. La **art. 8 alin. (2)**, propunem eliminarea cuvintelor „efectiv” și „expres”, care nu se justifică în contextul dat.

Totodată, este necesară revederea sintagmei „și a funcțiilor atribuite”, care nu asigură claritatea textului, precum și reformularea acestuia în consecință.

În același timp, pentru predictibilitatea și accesibilitatea normei, propunem fixarea unui termen în care să fie aprobat ordinul respectiv.

10. La **art. 10**, având în vedere denumirea prescurtată propusă la **art. 5 alin. (1)**, recomandăm eliminarea expresiei „prevăzute la art. 1”, cu atât mai mult cu cât acest articol nu se referă doar la agențiile nou-înființate, ci și la cele nouă agenții pentru întreprinderi mici și mijlocii prevăzute în anexa nr. 2 La Hotărârea Guvernului nr. 864/2023.

Formulăm aceeași observație, în mod corespunzător, și pentru **art. 18 alin. (1)**, referitor la sintagma „de către agențiile teritoriale pentru întreprinderi mici și mijlocii și turism prevăzute la art. 2 - 4 din prezenta ordonanță”.

11. La **art. 12 alin. (4)**, este necesară corectarea normei, prin înlocuirea segmentului de text „pot se pot” cu expresia „se pot”.

Totodată, pentru o reglementare completă, recomandăm să se precizeze dacă reprezentanțele județene de asistență și informare au sau nu personalitate juridică.

12. La **art. 13**, precizăm că formularea de început „În aplicarea prezentei ordonanțe de urgență” este specifică normelor de executare subsidiare, fiind necesară eliminarea acesteia din cadrul normei primare.

Totodată, semnalăm că sintagma „personalului care îndeplinește aceleași funcții” este imprecisă, neînțelegându-se dacă se referă la funcționari publici sau la personal contractual, la ocuparea aceluiași tip de funcție publică sau la desfășurarea aceluiași tip de activitate, textul caracterizându-se prin lipsă de predictibilitate.

De asemenea, precizăm că norma este neclară cu privire la sintagma „ordonatorului principal de credite”, care este singura dată menționată în cuprinsul proiectului.

În același timp, semnalăm că salarizarea „în cadrul ordonatorului principal de credite și instituțiilor subordonate sau aflate în coordonare”, având în vedere **art. 1**, care vizează înființarea de **agenții teritoriale**, nu poate fi identică la nivel central și teritorial, deoarece s-ar încălca

principiile sistemului de salarizare prevăzute la art. 6 lit. b), d) și f) din Legea - cadru nr. 153/2017, cu modificările și completările ulterioare, respectiv:

*„b) **principiul nediscriminării**, în sensul eliminării oricăror forme de discriminare și instituirii unui tratament egal cu privire la personalul din sectorul bugetar care prestează aceeași activitate și are aceeași vechime în muncă și în funcție;*

*d) **principiul importanței sociale a muncii**, în sensul că salarizarea personalului din sectorul bugetar se realizează în raport cu responsabilitatea, complexitatea, riscurile activității și nivelul studiilor;*

*f) **principiul ierarhizării, pe verticală, cât și pe orizontală**, în cadrul aceluiași domeniu, în funcție de complexitatea și importanța activității desfășurate; (...).”*

În esență, textele citate mai sus constituie expresii ale principiului egalității, consacrat de art. 16 alin. (1) din Constituție, care, în acest context, **nu înseamnă acordarea unor salarii identice la nivel central și teritorial, ci chiar acordarea unor salarii diferențiate, în raport cu responsabilitatea, complexitatea, importanța și riscurile activității.**

Pe de altă parte, în ceea ce privește stabilirea salariilor persoanelor care **ocupă** aceleași funcții (în proiect folosindu-se, în mod incorect, exprimarea „care îndeplinește aceleași funcții”), la nivelul maxim aflat în plată (probabil corespunzător fiecărei funcții), semnalăm că aceasta nu este posibilă în **absența** aplicării unui regim similar întregului personal salarizat din fonduri publice.

În consecință, pentru respectarea exigențelor de calitate a legii impuse de prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție, este necesară reformularea integrală a textului propus.

13. La art. 14, referitor la sintagma „Încadrarea personalului în structura organizatorică a agențiilor”, precizăm că personalul nu se încadrează într-o structură organizatorică, ci la un anumit angajator, adică într-o agenție teritorială nou-înființată.

De asemenea, referitor la sintagma „se face cu respectarea procedurii și regimului juridic aplicabil fiecărei categorii de personal”, precizăm că aceasta este lipsită de predictibilitate și aduce atingere și principiului securității raporturilor juridice, dat fiind că nu se precizează dacă personalul agențiilor care se reorganizează va fi preluat în noile agenții teritoriale în aceleași condiții/pe aceeași funcție/post și cu

același salariu, dacă se va susține concurs pentru ocuparea posturilor și nici dacă se aplică vreo procedură legală de reorganizare a unei autorități sau instituții publice, caz în care vor fi avute în vedere, spre exemplu, prevederile art. 518 din Codul administrativ. În consecință, pentru respectarea dreptului constituțional la măsuri de protecție socială al salariatului, prevăzut la art. 41 din Constituție, este necesară revederea și reformularea textului.

Totodată, pentru evitarea unei exprimări tautologice, este necesar ca sintagma „în termen de maximum 45 de zile” să fie înlocuită cu sintagma „în termen de 45 de zile”.

14. La art. 18 alin. (1), aducem în atenție faptul că, prin folosirea sintagmei „în termen de **minimum** 30 de zile”, se stabilește, practic, un termen nelimitat pentru modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 864/2023, astfel că se impune revederea normei și reformularea sa, în funcție de intenția de reglementare.

În plus, în eventualitatea în care observația de la **pct. 10 supra** nu este preluată, semnalăm că este necesară înlocuirea expresiei „din prezenta ordonanță” cu sintagma „din prezenta ordonanță **de urgență**”.

La **alin. (2)**, este necesară înlocuirea expresiei „Ordonanța de urgență nr. 43/2017” cu „Ordonanța de urgență a **Guvernului** nr. 43/2017”.

Totodată, pentru o informare completă cu privire la evenimentele legislative survenite asupra ordonanței de urgență sus-menționate, este necesară înlocuirea sintagmei „cu modificările și completările ulterioare” cu expresia „cu **modificările ulterioare**”.


PREȘEDINTE
Florin IORDACHE

București
Nr. 204/29.02.2024