



CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 99/2000 privind comercializarea produselor și serviciilor de piață

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 99/2000 privind comercializarea produselor și serviciilor de piață (b151/18.03.2024), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/1569/26.03.2024 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D338/26.03.2024,

CONSILIUL LEGISLATIV

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

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 99/2000 privind comercializarea produselor și serviciilor de piață, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în vederea facilitării depunerii documentelor necesare cererii de emitere a unei autorizații de funcționare sau a notificării de funcționare, a reînnoirii autorizațiilor de funcționare, a asigurării transparenței în ceea ce privește obligația primăriilor de a înscrie toate documentele de funcționare în Registrul electronic național pentru emiterea avizelor și autorizațiilor (RENEAA), precum și a asigurării posibilității de a solicita autorităților administrației locale un certificat de informare și de a depune o notificare la primărie cu privire la tipul de activitate pe care o desfășoară, fără a mai fi necesar să obțină o autorizație de funcționare, astfel cum se prevede în **Expunerea de motive**.

Totodată, intervențiile legislative sunt argumentate de necesitatea actualizării codurilor CAEN, a instituirii, în mod unitar, a unor sancțiuni atât pentru operatorul economic, cât și pentru autoritatea administrativă, precum și de necesitatea modificării limitelor pentru cuantumul taxei de funcționare anuale pe care operatorii economici trebuie să o achite pentru activitățile desfășurate, potrivit prevederilor Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare.

2. Prin obiectul de reglementare, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor 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, prevăzută la art. 30 și 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și nu prezintă în mod sistematizat și clar motivul emiterii actului normativ, în special, insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, cu evidențierea elementelor noi.

Totodată, menționăm insuficiența argumentelor prezentate în cadrul instrumentului de motivare și prezentare, care este inconsistent în raport de schimbările preconizate la nivel legislativ.

Subliniem că, potrivit art. 6 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**.

Astfel, semnalăm că argumentele prezentate în **Expunerea de motive** sunt formulate ambiguu, cu numeroase greșeli de redactare și de exprimare, nu sunt clare sau previzibile, prezintă un caracter echivoc și sunt necorelate cu prevederile Ordonanței Guvernului nr. 99/2000, asupra căreia se intervine.

5. Referitor la **soluțiile legislative preconizate în prezenta propunere**, în raport de **obiectivele** urmărite, în ceea ce privește **fondul și forma** reglementării, apreciem că opțiunea inițiatorilor de a insera un capitol nou, respectiv **Capitolul II¹**, denumit „*Documente de funcționare*”, nu asigură stabilitate juridică normelor, întrucât nu instituie reguli necesare și suficiente, iar limbajul utilizat nu este unul specific normativ, cu atât mai mult cu cât certificatul de informare privind funcționarea pentru activitățile desfășurate potrivit listei codurilor CAEN

prevăzută în anexa nr. 1 la Ordonanța Guvernului nr. 99/2000, „este opțional”, potrivit dispozițiilor propuse pentru art. 7¹ alin. (3).

În plus, procedura preconizată de inițiatori referitoare la „necesitatea unui certificat de informare în vederea funcționării cu privire la o anumită activitate, pe modelul certificatelor de urbanism”, prin care „se urmărește să se stabilească, de principiu, dacă solicitantul și-ar putea desfășura activitatea în spațiul pe care îl vizează în acest scop, prin depunerea unei documentații minimale, (...)” se va complica în mod inutil, având în vedere că, potrivit **Expunerii de motive**, operatorul economic va avea posibilitatea „de a opta direct pentru solicitarea unei autorizații de funcționare, fără a mai trece prin procedura certificatului de informare”.

În consecință, prin inițierea unui „program pilot prin care o parte din CAEN-urile pentru care în prezent este necesară parcurgerea unei proceduri birocratice pentru obținerea autorizației de funcționare, să fie înscrise pe lista celor pentru care agenții economici să poată depune numai o notificare de funcționare” și prin alegerea unui „număr mic de CAEN-uri care nu au nevoie de avize sau autorizații suplimentare, dat fiind specificul activității lor (...)” nu se va reduce birocracia, astfel cum se prevede în **Expunerea de motive**, ci se va accentua, întrucât operatorul economic va avea de îndeplinit două proceduri, cu două categorii de documente, și anume: notificarea de funcționare pentru desfășurarea unor activități și autorizația de funcționare pentru desfășurarea unor activități.

6. La art. I pct. 1, la textul art. 4 lit. p), subliniem că, deși în **Expunerea de motive** se prevede că „este necesară clarificarea definiției noțiunii de «comerț în zone publice» pentru o mai bună înțelegere a sferei de aplicare”, această noțiune nu este clarificată, ci la finalul definiției este adăugată expresia „sau accesibile publicului”, fără a se argumenta sau detalia motivul inserării acestei din urmă sintagme.

De altfel, apreciem că simpla adăugare a expresiei „sau accesibile publicului” este redundantă, întrucât, *de lege lata*, sfera de aplicare a definiției „comerț în zone publice” este acoperită prin utilizarea sintagmei „destinată folosinței publice”.

7. La art. I pct. 2, la enunțul art. 4 lit. ș), precizăm că, prin utilizarea sintagmei „de principiu”, nu se asigură normei claritate și predictibilitate în aplicare.

Semnalăm că o altă normă care nu asigură claritate și predictibilitate este textul **art. 4 lit. t),** prin folosirea sintagmei „intenționează să își desfășoare”.

Reținem această observație pentru toate situațiile similare din proiect.

8. La art. I pct. 5, menționăm că articolele din actul normativ de bază, respectiv Ordonanța Guvernului nr. 99/2000, nu conțin denumiri marginale, spre deosebire de prezenta propunere.

8.1. La enunțul art. 7¹ alin. (2), semnalăm că în textul Ordonanței Guvernului nr. 99/2000 nu se utilizează expresia „orar maximal de funcționare”, ci expresia „**orare de funcționare**”, nefiind, astfel, respectată, unitatea terminologică din actul normativ de bază.

Reținem observația, în mod corespunzător, și pentru expresia „spațiul comercial”, în sensul că în cuprinsul Ordonanței Guvernului nr. 99/2000 se utilizează expresiile „*structură de vânzare*”, „*suprafață de vânzare*”, „*structură de vânzare cu suprafață mică*”, „*structură de vânzare cu suprafață medie*”, „*structură de vânzare cu suprafață mare*”, „*centru comercial*”, „*parc comercial*”, „*supermagazin*”, în funcție de suprafața destinată accesului consumatorilor pentru achiziționarea produsului/serviciului, expunerii produselor oferite, plății acestora și circulației personalului angajat pentru derularea activității respective.

La textul **art. 7¹ alin. (3) teza a treia**, semnalăm că, prin modul de redactare, respectiv „În situația în care, ulterior emiterii certificatului, intervin modificări legislative care afectează condițiile legale pentru emiterea autorizației, *acestea vor putea fi impuse de primărie*”, aceasta nu asigură normei claritate și predictibilitate, putând genera dificultăți în aplicare, întrucât se lasă la latitudinea primăriei posibilitatea de a impune noi condiții pentru emiterea certificatului de informare privind funcționarea, în situația în care intervin modificări legislative.

Menționăm că marcarea alineatelor subsecvente alin. (3) este defectuoasă, un alineat fiind numerotat de două ori cu cifra „3”.

La enunțul actualului **art. 7¹ alin. (4)**, subliniem că expresia „flux procedural” nu este specifică terminologiei uzitate în cuprinsul Hotărârii Guvernului nr. 922/2010 privind organizarea și funcționarea Punctului de contact unic electronic.

8.2. La norma de la art. 7² alin. (2), referitor la expresia „autorizația de funcționare pentru desfășurarea unor activități, denumită în continuare *autorizație de funcționare*”, semnalăm că aceasta nu poate fi prevăzută cu această denumire, întrucât **se poate confunda** cu *autorizația de funcționare*, prevăzută la art. 73 pct. 3 din actul normativ de bază, care se referă la autorizația de funcționare în general, spre

deosebire de cea stabilită la art. 7², care privește autorizația de funcționare pentru desfășurarea unor activități, potrivit listei codurilor CAEN, prevăzută în anexa nr. 1 la Ordonanța Guvernului nr. 99/2000, nou introdusă.

La textul **art. 7² alin. (8)**, prin modul de redactare, respectiv „Autorizația de funcționare se emite pentru o perioadă nelimitată, fără a fi necesară vizarea anuală”, nu se asigură normei stabilitate juridică.

8.3. O altă normă care, prin modul de formulare, nu asigură stabilitate juridică este cea de la **art. 7³ alin. (5)** este prevede că „*Orice alte documente pe care primăria consideră că este necesar să le consulte pentru a analiza notificarea de funcționare, se solicită de către primărie direct entităților emitente*”.

8.4. La textul preconizat pentru **art. 7⁴ alin. (1)**, precizăm că inițiatorii prevăd în sarcina operatorului economic o taxă de funcționare anuală pentru desfășurarea activităților enumerate în cuprinsul celor două anexe la prezentul proiect. Aceasta urmează a fi stabilită prin hotărâre a consiliului local, potrivit dispozițiilor **art. 475 alin. (3) și (4) din Legea nr. 227/2015 privind Codul Fiscal**, cu modificările și completările ulterioare.

Semnalăm că, de *lege lata*, în cuprinsul celor două alineate la care se face trimitere este prevăzută o **taxă pentru eliberarea/vizarea anuală a autorizației** privind desfășurarea unor activități, prevăzute în cuprinsul **alin. (3)**, respectiv activitățile înregistrate în grupele CAEN **561 - Restaurante, 563 - Baruri și alte activități de servire a băuturilor și 932 - Alte activități recreative și distractive**, potrivit Clasificării activităților din economia națională - CAEN, actualizată prin Ordinul președintelui Institutului Național de Statistică nr. 337/2007 privind actualizarea Clasificării activităților din economia națională - CAEN.

De asemenea, menționăm că la **art. IV**, inițiatorii propun modificarea **art. 475 alin. (3) din Legea nr. 227/2015 privind Codul Fiscal**, cu modificările și completările ulterioare, prin înlocuirea taxei pentru eliberarea/vizarea anuală a autorizației privind desfășurarea unor activități cu taxa de funcționare menționată mai sus.

Totodată, se preconizează aplicarea taxei de funcționare **tuturor activităților** aferente codurilor CAEN prevăzute în cuprinsul celor două anexe la prezentul proiect, nu doar pentru cele expres prevăzute în forma în vigoare a **art. 475 alin. (3)**.

În acest context, precizăm că soluția legislativă preconizată nu se poate integra în cuprinsul **art. 475**, care reglementează taxa pentru

eliberarea autorizațiilor pentru desfășurarea unor activități, **fiind vizată, în fapt, instituirea unei noi taxe pentru o serie de activități care nu sunt supuse taxei reglementate la acest articol.**

8.5. Cu privire la textul preconizat pentru **art. 7⁵**, semnalăm că Registrul electronic național pentru emiterea avizelor și autorizațiilor **nu este încă operațional**, inițiatorii precizând în cuprinsul **Expunerii de motive** că „*La reuniunea CERB din data de 18 ianuarie 2024 a fost aprobată înființarea unui grup tehnic de lucru cu scopul realizării unei Platforme digitale naționale pentru sistematizarea eliberării tuturor avizelor și autorizațiilor de către autoritățile publice locale și centrale, necesare pentru desfășurarea activităților în economie și în administrația publică, denumită Registrul Electronic Național pentru Emiterea Avizelor și Autorizațiilor*”.

Așadar, nu există o dată certă la care sistemul va fi pus în funcțiune, iar obligațiile preconizate la **art. 7⁵** în sarcina primăriilor riscă să nu poată fi îndeplinite, pentru o perioadă de timp imposibil de estimat.

De asemenea, la **art. 7⁵ alin. (3)**, inițiatorii precizează că RENEAA va fi conectat cu platforma ghiseul.ro, iar taxele achitate de operatorii economici se vor încărca automat și în registru, or, în lipsa unor date certe care să indice că această operațiune este posibilă în practică, **modificarea actului normativ de bază în sensul dorit de inițiatori poate conduce la existența unor dispoziții legale lipsite de eficiență și imposibil de aplicat.**

Observația este valabilă, în mod corespunzător, pentru situația similară de la **alin. (4)**, cu privire la posibilitatea sistemului de a emite notificări și de a le transmite solicitantului, respectiv primăriilor.

9. La **art. 73 pct. 24 - 26**, astfel cum sunt propuse la **art. I pct. 6**, semnalăm că, stabilirea amenzii contravenționale într-un quantum fix **este contrară** dispozițiilor art. 3 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, potrivit căroră, în cazul sancțiunii cu amendă se vor stabili **limita minimă și maximă** a acesteia sau, după caz, **cote procentuale** din anumite valori.

Stabilirea unui quantum fix al amenzii **nu respectă principiul proporționalității sancțiunilor contravenționale** care, așa cum a subliniat Curtea Constituțională în jurisprudența sa (de exemplu, în *Decizia nr. 197/2019, nr. 152/2020 și nr. 220/2023*), guvernează dreptul contravențional.

Stabilirea unei amenzi în quantum fix face imposibilă individualizarea administrativă sau judiciară a sancțiunii, cu respectarea

criteriilor legale de individualizare prevăzute la art. 21 alin. (3) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001. Menționăm că, potrivit acestei norme, sancțiunea se aplică **în limitele prevăzute de actul normativ și trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite**, ținându-se seama de împrejurările în care a fost săvârșită fapta, de modul și mijloacele de săvârșire a acesteia, de scopul urmărit, de urmarea produsă, precum și de circumstanțele personale ale contravenientului și de celelalte date înscrise în procesul-verbal.

Observația este valabilă, în mod corespunzător, și pentru **art. 76¹ alin. (1)**, astfel cum este propus la **art. I pct. 8**.

10. La **art. 76 lit. a)**, astfel cum este propus la **art. I pct. 7**, precizăm că, potrivit art. 15 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor se fac de către **persoanele** anume prevăzute în actul normativ, numite în mod generic „agenți constatatori”.

Prin urmare, expresia „de către Poliția Locală” ar fi trebuit înlocuită cu sintagma „de către **polițiștii locali**”.

11. La **art. 76¹ alin. (1)**, propus la **art. I pct. 8**, semnalăm că soluția legislativă propusă reprezintă o combinație a două modalități de sancționare a faptei constând în nerespectarea termenului de emiteră a acordului de funcționare.

Menționăm că, potrivit proiectului, în situația avută în vedere de text ar urma să se aplice atât o amendă contravențională, cât și o amendă „pentru fiecare lună de întârziere”, calculată în raport cu amenda contravențională aplicată inițial.

O astfel de reglementare nu poate fi însă acceptată, întrucât este incompatibilă cu principiile răspunderii contravenționale.

Astfel, amenda contravențională se individualizează pentru fiecare faptă săvârșită, cu respectarea principiului proporționalității, neputându-se „majora” în cazul în care obligația continuă să nu fie îndeplinită. Precizăm că agravarea răspunderii contravenționale în cazul săvârșirii repetate a unei fapte este posibilă, însă actul normativ trebuie să prevadă, în această situație, noi limite ale amenzii, fie prin indicarea lor expresă, fie prin stabilirea unui procent sau a unei fracții cu care se majorează **limitele minime și maxime** prevăzute de lege ale amenzii, și nu amenda aplicată.

La **alin. (2)**, pentru corelare cu dispozițiile art. 15 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, norma nu poate fi aplicată, întrucât nu sunt stabilite expres persoanele anume prevăzute pentru constatarea și aplicarea sancțiunilor.

12. Referitor la **art. II**, precizăm că, pe de o parte, **teza întâi** este superfluă, iar, pe de altă parte, dispozițiile celei de a **doua teze** intră în contradicție cu prevederile **tezei întâi**.

Astfel, în cuprinsul **tezei întâi** se precizează că în ceea ce privește operatorii economici care au acorduri/autorizații de funcționare emise la data intrării în vigoare a prezentului proiect „*dispozițiile prezentei legi se aplică după expirarea termenului pentru care au fost emise*”, în timp ce, prin textul preconizat pentru **teza a doua**, aceiași operatori economici „*au la dispoziție un termen de 12 luni pentru a se conforma prevederilor prezentei legi*”.

Subliniem că, potrivit dispozițiilor de tehnică legislativă, un act normativ trebuie să fie previzibil, fiind suficient de clar și de precis pentru a putea fi aplicat, așadar **art. II** nu corespunde cerințelor menționate *supra*.

13. La **art. IV**, având în vedere că prin intervenția legislativă preconizată se intenționează modificarea unor taxe, semnalăm că, potrivit art. 4 alin. (2) din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, „*în cazul în care prin lege se introduc impozite, taxe sau contribuții obligatorii noi, se majorează cele existente, se elimină sau se reduc facilități existente, acestea vor intra în vigoare cu data de 1 ianuarie a fiecărui an și vor rămâne nemodificate cel puțin pe parcursul aceluși an*”.

*

* *

Față de aspectele mai sus menționate, apreciem că soluția legislativă preconizată nu poate fi promovată în forma prezentată.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE



București
Nr. 407/18.04.2024