

nu se face pdv

PARLAMENTUL ROMÂNIEI  
CAMERA DEPUTAȚILOR  
PREȘEDINTE  
Intrare Nr. 11189 / Mc  
20 20 Luna 05 Ziua 04



# ROMÂNIA

## CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

### CABINETUL PREȘEDINTELUI

Palatul Parlamentului  
Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România  
Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80  
Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: [pres@ccr.ro](mailto:pres@ccr.ro)

Dosarul nr.547A/2020

PARLAMENTUL ROMÂNIEI  
CAMERA DEPUTAȚILOR  
SECRETAR GENERAL  
Nr. 2 / 922 CP, 04.05.2020

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ  
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ  
NR. 2255 / 30 Ark 2020

Domnului

ION-MARCEL CIOLACU

PREȘEDINTELE CAMEREI DEPUTAȚILOR

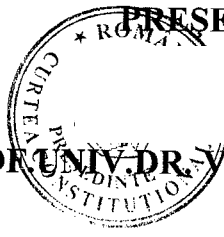
*Dep. Legislativ*

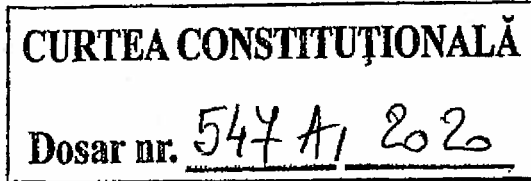
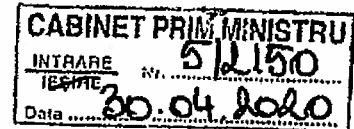
În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Guvernul României referitoare la neconstituționalitatea Legii pentru modificarea și completarea Legii privind societățile comerciale nr.31/1990 (Plx nr.440/2017).

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 20 mai 2020 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail [ccr-pdv@ccr.ro](mailto:ccr-pdv@ccr.ro)), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 3 iunie 2020.

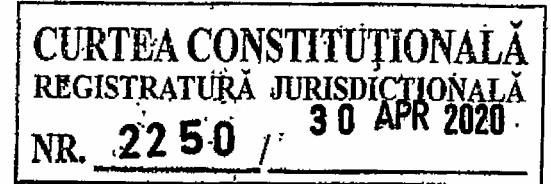
Vă asigurăm de deplina noastră considerație.

PREȘEDINTE,  
PROF. UNIV. DR. VALER DORNEANU





**Prim-ministru**



**Domnului Președinte al Curții Constituționale a României  
Prof. univ. dr. Valer Dorneanu**

În temeiul art.146 lit.a) din Constituția României, republicată, și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Guvernul României formulează prezenta

**SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE  
privind**

**Legea pentru modificarea și completarea Legii privind societățile comerciale nr.31/1990 (PLx. nr.440/2017).**

În data de 17 ianuarie 2020, Președintele României a solicitat reexaminarea legii în cauză, subliniind că deși intervențiile legislative se pot înscrie în obiectivul reducerii sarcinilor administrative și stimulării antreprenoriatului, unele dispoziții ale legii pot genera anumite riscuri din perspectiva necesității asigurării transparenței și concurenței loiale pe piață, precum și a consolidării luptei împotriva evaziunii fiscale.

Cererea de reexaminare formulată de Președintele României a vizat art.I pct.1 din lege, referitor la abrogarea art.14 din Legea privind societățile comerciale nr.31/1990, corelarea art.I pct.1 din lege cu alte dispoziții ale Legii nr.31/1990 și anume, art.17 alin.(1) din lege, cele două dispoziții aflându-se într-o indisolubilă legătură, dar și art.I pct.3 din lege referitor la abrogarea art.17 alin.(4) din Legea nr.31/1990.

La data de 23 aprilie a.c., Camera Deputaților a adoptat legea, în calitate de Cameră decizională în urma parcurgerii procedurii de reexaminare, ca urmare a cererii Președintelui României<sup>1</sup>, și, la aceeași data, Legea pentru modificarea și completarea Legii privind societățile comerciale nr.31/1990 a fost depusă la Secretarul General al Camerei Deputaților pentru exercitarea dreptului de sesizare asupra constituționalității legii<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Art.77 alin.(2) din Constituția României, republicată.

<sup>2</sup> [http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck2015.proiect?cam 2&idp 16629](http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam 2&idp 16629).

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale „indiferent că o cerere de reexaminare a fost admisă/admisă în parte/respinsă, pot forma obiectul controlului a priori de constituționalitate numai dispozițiile legale supuse unor intervenții legislative în procedura de reexaminare, precum și procedura de adoptare a legii în urma cererii de reexaminare, cu titlu exemplificativ, reținându-se cvorumul de ședință, majoritatea de vot sau ordinea de sesizare a Camerelor Parlamentului”. (Decizia nr.334/2018, par.32, Decizia nr.583/2018, par.102).

I. Art.I pct.2 (cu referire la art.17 alin.(1) din Legea nr.31/1990), corelat cu dispozițiile art.I pct.1 din lege, art.I pct.3 corelat cu art.I pct.2 din lege și art.I pct.4 din lege încalcă prevederile art.1 alin.(3) și alin.(5), art.45, art.135 și art.148 din Constituția României.

În urma parcurgerii procedurii de reexaminare, la nivelul Senatului, Cameră de reflecție, prin raportul Comisiei economice, industriei și servicii, a fost modificat art.17 alin.(1) din Legea nr.31/1990 în sensul eliminării declarației pe propria răspundere privind deținerea calității de asociat unic într-o singură societate cu răspundere limitată la momentul autentificării actului constitutiv, cu motivarea „în conformitate cu cererea de reexaminare, se implementează corelarea cu modificarea prevăzută la art.14”. Dincolo de faptul că scopul cererii de reexaminare nu a fost reprezentat de corelarea acestei dispoziții, ci de faptul că însăși modificarea prevăzută de art.I pct.1 este neoportună și ridică serioase probleme de neconstituționalitate, remarcăm faptul că inclusiv autoarea amendamentului a identificat legătura indisolubilă dintre cele două dispoziții și anume, art.14 și art.17 alin.(1) din Legea nr.31/1990.

Cele două reglementări vizează, pe de o parte, abrogarea art.14 din Legea nr.31/1990, care reglementează în prezent interdicția referitoare la deținerea calității de asociat unic în societăți cu răspundere limitată, și, corelat, modificarea art.17 alin.(1) din același act normativ, în sensul eliminării cerinței ca la autentificarea actului constitutiv (...) sau după caz, la darea de dată certă a acestuia să se depună declarația pe propria răspundere privind deținerea calității de asociat unic într-o singură societate cu răspundere limitată (art.I pct.1 corelat cu art.I pct.2 din Legea de modificare și completare a Legii privind societățile comerciale nr.31/1990), iar, pe de altă parte, abrogarea art.17 alin.(4) din Legea societăților nr.31/1990, respectiv a interdicției ca numărul societăților care funcționează în același imobil să nu depășească numărul de încăperi/spații distincte obținute prin partajare, corelat cu modificarea art.17 alin.(3), în sensul eliminării cerinței de a depune, la data înmatriculării societății și la schimbarea sediului social, dovada certificatului de sediu emis de A.N.A.F. și declarația pe propria răspundere în formă autentică privind respectarea interdicției ca numărul societăților care funcționează în același imobil să nu depășească numărul de încăperi/spații distincte (art.I pct.3 corelat cu art.I pct.2 din Legea de modificare și completare a Legii societăților nr. 31/1990), precum și eliminarea avizului pentru schimbarea destinației imobilelor colective al asociației de proprietari în ipoteza în care administratorii declară că la sediul social nu se desfășoară activitate (art.I pct.4 din Legea de modificare și completare a Legii societăților nr.31/1990).

Din această perspectivă, eliminarea cerinței de depunere a declarației pe propria răspundere privind deținerea calității de asociat unic într-o singură societate cu răspundere limitată, corelată cu abrogarea art.14 din Legea nr.31/1990 reprezintă o intervenție legislativă de natură să contravină art.1 alin.(3) și alin.(5), art.45, art.135 și art.148 din Constituția României.

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, „în cadrul procedurii de reexaminare, Parlamentul poate modifica și alte prevederi legale decât cele constatate ca fiind neconstituționale numai dacă acestea se găsesc într-o legătură indisolubilă cu dispozițiile declarate ca fiind neconstituționale, pentru a asigura caracterul unitar al reglementării, și, în măsura în care se impune, va recorela celelalte dispoziții ale legii ca operațiune de tehnică legislativă, fără a putea aduce alte modificări de substanță legii în cauză. Cu alte cuvinte, de regulă, reexaminarea vizează numai prevederile legale constatate ca fiind neconstituționale, excepție făcând ipotezele în care (i) alte prevederi se găsesc într-o legătură indisolubilă cu dispozițiile declarate ca fiind neconstituționale sau (ii) alte prevederi care, deși nu sunt în relație indisolubilă cu acestea, trebuie recorelate ca urmare a modificărilor operate în vederea punerii de acord cu decizia Curții Constituționale. În această din urmă ipoteză, însă, modificarea operată în scopul recorelării nu poate fi una care să vizeze substanța legii” (Decizia nr.33/2018, par.187, Decizia nr.250/2018, par.61).

De asemenea, în jurisprudența sa, prin raportare la rolul Curții Constituționale de garant al supremației Legii fundamentale, instanța constituțională și-a extins controlul atunci când dispozițiile declarate neconstituționale s-au aflat într-o strânsă legătură cu alte dispoziții din cuprinsul actului normativ și chiar cu privire la alte dispoziții din dreptul pozitiv. (Decizia nr.1640/2009, Decizia nr.414/2010, Decizia nr.1615/2011).

O atare soluție este justificată de imperativul ca în dreptul pozitiv să nu existe sau să nu rămână în vigoare acte juridice vădit neconstituționale. De asemenea, în cuprinsul aceluiași act normativ, ar fi contrar însăși rațiunii controlului de constituționalitate ca din două dispoziții aflate într-o legătură indisolubilă și care vizează același aspect, în urma controlului efectuat de Curte, doar una dintre acestea să fie declarată neconstituțională.

**În consecință, pentru motivele ce urmează, apreciem că dispozițiile art.I pct.2 (cu referire la modificarea art.17 alin.(1) din Legea nr.31/1990), respectiv art.I pct.1 (cu referire la abrogarea art.14 din Legea nr.31/1990) sunt neconstituționale.**

**II. În motivarea obiecției de neconstituționalitate aducem următoarele argumente:**

Raportat la susținerea privind flexibilizarea condițiilor de acces la activitatea economică prin eliminarea interdicțiilor/limitărilor referitoare la înființarea și funcționarea societăților, învederăm că, deși, punctual, fiecare dintre soluțiile preconizate ar putea fi privite ca modalități de simplificare a procedurii de înființare a

unei mici afaceri, prin debirocratizare<sup>3</sup>, totuși, cumulate, cele două măsuri de abrogare a art.14 și art.17 alin.(4) din Legea societăților și măsura completării articolului 17 cu un nou alineat, alin.(6), aduc atingere dispozițiilor art.1 alin.(3) și alin.(5), art.45, art.135 și ale art.148 din Constituția României, din perspectiva obligațiilor pozitive ale statului, în calitate sa de autoritate de reglementare<sup>4</sup>, a respectării principiului legalității, precum și a obligațiilor ce decurg din calitatea României de stat membru al Uniunii Europene.

Astfel, în exercitarea prerogativelor sale de putere publică, statul trebuie să contribuie la consolidarea valorilor și principiilor ce stau la baza statului de drept, iar prevenirea și combaterea evaziunii fiscale, cea mai răspândită infracțiune cu caracter economic, se circumscrie valorilor de securitate națională, ordinii de drept și climatului de exercitare neîngrădită a drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale.

Potrivit art.135 alin.(2) lit.b), „Statul trebuie să asigure protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară”. În analiza dispoziției constituționale, funcția de reglementare a statului acționează asupra economiei în exercitarea prerogativelor sale de putere publică, rămânând în afara economiei și a pieței, dar având ca obiectiv asigurarea bunei funcționări a acestora, în condițiile date de libera concurență și de drepturile și libertățile economice ale operatorilor economici. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, termenul „securitate națională” este unul plurivalent, iar această noțiune nu implică numai securitatea militară, deci domeniul militar, ci are și o componentă socială și economică (Decizia nr.451/2018, Decizia nr.872/2010).

Mai mult, cu ocazia exercitării controlului de constituționalitate asupra dispozițiilor modificate, respectiv eliminate (art.14 și art.17 alin.(1) din Legea nr.31/1990), în deciziile sale anterioare, Curtea Constituțională a constatat că respectivele prevederi îndeplinesc exigențele constituționale.

Astfel, apreciem că instanța constituțională nu numai că a validat limitarea conform căreia „o persoană fizică sau o persoană juridică nu poate fi asociat unic decât într-o singură societate cu răspundere limitată”, dar și că această dispoziție reprezintă o expresie a prevederilor art.135 alin.(2) lit.b) din Constituția României potrivit cărora statul are o obligație pozitivă de a asigura protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, „În ceea ce privește celelalte critici de neconstituționalitate, Curtea constată că obligația statului de a asigura „libertatea comerțului” concomitent cu „protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară”, prevăzută de art.135 alin.(2) lit.a) și lit.b) din Constituție, republicată, se îndeplinește prin reglementări legale corespunzătoare. Astfel, condițiile de exercitare a comerțului, importul, taxele

<sup>3</sup> prin eliminarea declarațiilor pe propria răspundere a asociatului unic, a certificatului de sediu/declarației pe propria răspundere că sunt îndeplinite condițiile privitoare la sediul social, a avizului asociației de proprietari.

<sup>4</sup> Referitor la încălcarea obligațiilor pozitive ale statului în activitatea de legiferare prin care s-a adus atingere art.1 alin.(3) din Constituție, amintim Decizia Curții Constituționale nr.62/2007, având ca obiect dezincrimnarea infracțiunilor de insultă și calomnie.

vamale, scutiile de la plata acestora, precum și comercializarea produselor în moneda națională sau în valută trebuie reglementate prin lege” (Decizia nr.232/2004).

În plus, semnalăm că în conceptul de stat de drept (art.1 alin.3 din Constituție) este inclus și principiul securității juridice<sup>5</sup>, or, acest principiu „exprimă, în esență, faptul că cetățenii trebuie protejați împotriva unui pericol care vine chiar din partea dreptului, contra unei insecurități pe care a creat-o dreptul sau pe care acesta riscă să o creeze.” (Decizia Curții Constituționale nr.51/2012)<sup>6</sup>.

Totodată, în aceeași calitate de autoritate de reglementare, statului îi revin atribuții și din prisma art.135 alin.(2) lit.b) raportat la art.45 din Constituție.

Astfel, acestuia îi revine obligația de a stabili cadrul juridic al desfășurării activităților economice, având ca obiectiv asigurarea bunei funcționări a acestora, în condițiile date de libera concurență și de drepturile și libertățile economice ale operatorilor economici. Mai mult, în calitatea de reglementator al pieței, statul stabilește regulile de bună funcționare ale acesteia, garantând spiritul antreprenorial și transparența, și veghează la exercitarea cu bună credință a drepturilor și obligațiilor participanților la circuitul economic, sancționând atunci când se impune conduitele ilicite. În temeiul aceleiași dispoziții constituționale „legiuitorul are nu numai dreptul ci și obligația de a interveni, prin măsuri adecvate în sensul prevenirii unor efecte negative ireversibile ori greu de înlăturat pentru întreg mediul economic, atât pe termen scurt, cât și pe termen lung” (Decizia Curții Constituționale nr.1576/2011)<sup>7</sup>.

De asemenea, în contextul asigurării libertății economice, prevăzute de art.45 din Constituție, statul are obligația să impună reguli de disciplină economică (Decizia Curții Constituționale nr.282/2014<sup>8</sup> și Decizia Curții Constituționale nr.223/2018<sup>9</sup> și să vegheze la securitatea circuitului civil, pentru a asigura acel climat de ordine și încredere la nivel economic (Decizia Curții Constituționale nr.896/2010)<sup>10</sup>.

Or, prin abrogarea celor două dispoziții legale din Legea societăților nr.31/1990, fără a reglementa un mecanism alternativ<sup>11</sup> de protecție și prevenție

<sup>5</sup> Decizia Curții Constituționale nr.219/2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.260 alin.1 din Codul penal din 1969, art.361 alin.1 lit.a) din Codul de procedură penală din 1968 și art.III din Legea nr.177/2010 pentru modificarea și completarea Legii nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a Codului de procedură civilă și a Codului de procedură penală al României (Monitorul Oficial nr.484 din 30 iunie 2014).

<sup>6</sup> Decizia Curții Constituționale nr.51/2012 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale și a alegerilor pentru Camera Deputaților și Senatul din anul 2012, precum și pentru modificarea și completarea titlului I al Legii nr.35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr.215/2001 și a Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali (Monitorul Oficial nr.90 din 3 februarie 2012).

<sup>7</sup> Decizia Curții Constituționale nr.1576/2011 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.80/2010 pentru completarea art.11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2008 privind reglementarea unor măsuri financiare în domeniul bugetar (Monitorul Oficial al României nr.32 din 16 ianuarie 2012).

<sup>8</sup> Decizia C.C.R. nr.282/2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.2 din Legea nr.103/1992 privind dreptul exclusiv al cultelor religioase pentru producerea obiectelor de cult ( M. Of. Al României nr.530 din 16 iulie 2014)

<sup>9</sup> Decizia Curții Constituționale nr.223/2018 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.15 alin.(2) și ale art.56 alin.(1) din Legea nr.185/2013 privind amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate, în forma anterioară intrării în vigoare a Legii nr.154/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr.185/2013 (Monitorul Oficial nr.713 din 16 august 2018).

<sup>10</sup> Decizia Curții Constituționale nr.896/2010 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.227 alin.(1) lit.b) și lit.c) din Legea nr.31/1990 privind societățile comerciale (Monitorul Oficial nr.530 din 29 iulie 2010)

<sup>11</sup> Aceasta nu ar fi o soluție singulară la nivelul legislațiilor europene, dar acestea prevăd alte mecanisme de protecție/prevenție, cum ar fi: regim de impozitare diferit (în Franța, impozit pe venitul asociațiilor, în cazul SRL-urilor), condiții de înființare mai restrictive, cum ar fi un capital social mai mare (de exemplu, în Germania, GmbH are un capital minim de 25,000 EUR, Austria 35,000 EUR).

(cerință care, de altfel, a făcut și obiectul cererii de reexaminare a Președintelui și nu a fost însușită de inițiatorii parlamentari) s-a creat cadru legal eliptic din perspectiva mecanismelor de prevenire și combatere a evaziunii fiscale și a spălării banilor și au fost eliminate pârghiile de protecție împotriva riscului fraudării co-contactanților și a riscului ineficienței concursului între creditori în condițiile diluării răspunderii personale a asociatului unic<sup>12</sup>.

În justificarea celor anterior expuse enunțăm, în continuare, pe de o parte, rațiunile de disciplină economică și de consolidare a luptei împotriva evaziunii care au impus, în primă instanță, legiferarea limitelor aduse libertății economice, eliminate prin abrogare de dispozițiile criticate, iar, pe de altă parte, impactul acestor abrogări nesuplinite de mecanisme alternative de prevenire și combatere a acestui fenomen, deși exigențele care au impus reglementarea au rămas în continuare actuale.

În acest context, menționăm că interdicția de înființare a unui număr nelimitat de societăți cu asociat unic de către aceeași persoană a fost reglementată în legislație încă din forma inițială a Legii privind societățile comerciale nr.31/1990, la art.211. Prevederea a fost menținută până în prezent tocmai în considerarea efectelor scontate prin instituirea acestei interdicții, și anume prevenirea riscului fraudării terților și a celui de diluare a răspunderii personale a asociatului unic, și a servit, totodată, obiectivului de eficientizare a concursului între creditori, în condițiile în care același asociat răspunde, în subsidiar și în condițiile limitative prevăzute de lege, cu un patrimoniu unic (personal) pentru datoriile societății/societăților pe care le fondează.

Totodată, distinct de elementele de disciplină economică și transparentizarea mediului de afaceri, interdicția s-a circumscris și obiectivului de combatere a evaziunii fiscale, prin împiedicarea transferării activității de la o societate la alta sau prin crearea de societăți distincte pentru o singură afacere, în scopul obținerii de beneficii specifice (precum rambursarea de TVA, subvenții etc).

Prin urmare, cumulată cu alte măsuri prevăzute în Legea societăților sau în alte acte normative (Codul civil, Codul de procedură fiscală), interdicția de a fi asociat unic în mai multe societăți era menită a descuraja potențialul abuz de drept și posibile operațiuni susceptibile să afecteze drepturile creditorilor, între care și creditorul bugetar.

În mod similar, dispozițiile art.17 din Legea societăților, care instituie restricții privind sediul social, au fost introduse, în anul 2010<sup>13</sup>, pe fondul exacerbării fenomenului evazionist (firme fantomă, facturi false, scheme complexe de fraudare a bugetului de stat etc.), care, prin gravitate, modalități de manifestare, repetabilitate a acțiunilor și cumul al prejudiciilor aduse bugetului general consolidat, afecta valorile protejate de statul de drept<sup>14</sup>.

O interdicție similară celei din dreptul românesc exista în Cehia, dar a fost eliminată concomitent cu reglementarea regimului grupurilor de societăți.

<sup>12</sup> Având în vedere că același asociat va răspunde cu un patrimoniu unic (personal) pentru datoriile unui număr, practic, nelimitat de societăți.

<sup>13</sup> Ordonanța de urgență a Guvernului nr.54/2010 privind unele măsuri de combaterea evaziunii fiscale.

<sup>14</sup> conform celor reținute în Hotărârea Consiliului Suprem de Apărare a Țării nr.69/28.06.2010, completată și modificată prin HCSAT nr.52/25.06.2012.

Din aceste rațiuni, prin intervenția legislativă din 2010 s-au prevăzut condiții pe care trebuie să le îndeplinească spațiul cu destinație de sediu social și un mecanism de control al modului de stabilire a acestuia, în vederea diminuării cazurilor în care societățile nu pot fi identificate la sediul indicat<sup>15</sup>, știut fiind că unul din indicatorii de fraudă relevați de Comisia Europeană în ghidurile de bune practici pentru combaterea fraudelor în materie de TVA<sup>16</sup>, în special în cazul firmelor fantomă (missing trader), îl reprezintă un sediu tip „apartament”, o casuță poștală, o adresă care nu aparține companiei sau o adresă falsă.

Față de cele de mai sus, referitor la impactul negativ al măsurii de abrogare a art. 14 din Legea nr.31/1990, precizăm că, în condițiile în care legislația societară nu are în prezent o reglementare specială în privința grupului de societăți, o multiplicare a personalității juridice bazată pe aportul aceleiași persoane fizice ar putea fi de natură a prejudicia terții cu care aceste societăți ar intra în raporturi juridice, precum și fiscal, având în vedere că asociatul unic poate fi tentat să mute activitățile de pe o societate pe alta, lăsând în urmă societăți insolabile.

Prin eliminarea limitării numărului de firme înființate de către un asociat unic se pot crea premisele unui abuz de drept<sup>17</sup>, prin elaborarea unor scheme evazioniste constând în interpunerea unei persoane ca asociat unic (care nu ar fi și beneficiarul real al societăților respective) și înființarea și operarea de firme fantomă, cu scopul eludării legislației fiscale, dar și a celei specifice spălării banilor.

În ceea ce privește măsura radicală de desființare a actualului mecanism de verificare a sediului, fără instituirea unor soluții alternative, mai ales în contextul în care un instrument de drept al Uniunii Europene recent impune cerințe de cunoaștere a furnizorilor de servicii către societăți, categorie în care intră, potrivit normei cu sens propriu de drept european, și furnizorii de sediu social<sup>18</sup>, apreciem că o asemenea soluție ar fi susceptibilă de a potența fenomenul evazionist<sup>19</sup>. În prezent,

---

<sup>15</sup> Extras din Expunerea de motive a Legii nr.161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției (Monitorul Oficial nr.279 din 21 aprilie 2003) „Titlul II - Asigurarea transparenței și stabilității mediului de afaceri a)0 reglementare transparentă a modului de organizare și desfășurare a relațiilor de afaceri constituie un instrument eficient în lupta vizând reducerea birocrăției și eliminarea corupției. (...) Principalele modificări vizează asigurarea transparenței în procesul de înregistrare al societăților comerciale și în întreaga activitate a acestora (...) prin consacrarea cât mai precisă a atributelor de identificare a societăților comerciale (...) în vederea stopării tentativelor de eludare a prevederilor fiscale.”

Extras din Nota de fundamentare a Ordonanței de urgență nr.54/2010 privind unele măsuri pentru combaterea evaziunii fiscale (Monitorul Oficial nr.421 din 23 iunie 2010). „Prin aceasta măsură (certificat de sediu emis de ANAF) se urmărește instituirea unui control mai strict asupra modului de stabilire a sediului social principal/secundar, în vederea diminuării cazurilor în care societățile nu pot fi identificate la sediul indicat.”

<sup>16</sup> Good practice Guide to tackling Intra-Community VAT fraud (Fiscașis Project Group FPG082).

<sup>17</sup> La nivelul jurisprudenței Curții Constituționale abuzul de drept a fost în mod constant sancționat (Decizia Curții Constituționale nr.361/201917 și Decizia Curții Constituționale nr.675/2018). Astfel, potrivit instanței de contencios constituțional, „abuzul de drept poate fi considerat un veritabil antonim juridic al bunei-credințe, a cărei dimensiune socială a fost inclusă în cuprinsul normei constituționale de referință, prin îndarorirea de a nu încălca drepturile și libertățile celorlalți (neminem taedere).”

<sup>18</sup> Directiva 2018/843 a Parlamentului European și a Consiliului privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, precum și de modificare a Directivelor 2009/138/CE și 2013/36/UE.

<sup>19</sup> Astfel, posibilitatea, reglementată prin noua lege, de înființare a mai multor societăți la același sediu, crește riscul constituirii de societăți fantomă, utilizate pentru sustragerea de la îndeplinirea obligațiilor fiscale, transformând sediul social într-un sediu de corespondență, cu consecința ca verificarea ex-post a îndeplinirii condițiilor de funcționare să nu se mai poată realiza, deoarece societățile vor funcționa la sedii imposibil de identificat, fiind create și posibile dificultăți în angajarea răspunderii penale a persoanei juridice.



evaziunea fiscală se află, în continuare, la un nivel ridicat în România, deficitul de încasare a TVA de 35,88% plasând România, pentru al cincilea an consecutiv, pe locul fruntaș în clasamentul publicat de Comisia Europeană (CE)<sup>20</sup>.

Așadar, având în vedere că riscurile/vulnerabilitățile care au generat intervențiile legislative din Legea nr.31/1990 nu au dispărut și nici nu au fost suplinite/compensate prin soluții legislative alternative de legea criticată, apreciem că soluțiile legislative de abrogare criticate vin în contradicție cu obligațiile pozitive ale statului în materie de reglementare, așa cum acestea reies din jurisprudența instanței de contencios prin raportare la art.1 alin.(3) și art.135 alin.(2) lit.b) raportat la art.45 din Constituție.

Referitor la încălcarea art.1 alin.(5) din Constituție, în opinia noastră, operațiunea de abrogare realizată prin dispozițiile criticate încalcă principiul legalității legii. Astfel, menționăm că, potrivit art.62 alin.(1) din Legea nr.24/2000<sup>21</sup>, „prevederile cuprinse într- un act normativ, contrare unei noi reglementări de același nivel sau de nivel superior, trebuie abrogate”.

Astfel, în plan legislativ, instituția abrogării are un rol deosebit în armonizarea legislației, îndeplinind, în acest sens, următoarele funcții: a) înlătură textele de conflict dintre actul nou și vechea reglementare; b) înlătură eventualele paralelisme în legislație; c) înlătură discrepanțele și necorelările; d) ajută la degrevarea fondului legislativ de unele acte devenite desuete, prin lipsa unor cerințe în aplicare ca urmare a transformărilor survenite în societate.<sup>22</sup>

Or, dat fiind faptul că abrogarea propusă prin dispozițiile criticate nu răspunde nici uneia din funcțiile consacrate de Legea nr.24/2000, ci dimpotrivă, după cum am arătat mai sus creează un cadru legal eliptic, ce afectează climatul de ordine publică al statului de drept, apreciem că se încalcă principiul legalității. În susținerea criticilor noastre facem trimitere la jurisprudența Curții Constituționale, care a sancționat legiuitorul pentru nerespectarea legisticii formale, statuându-se că „în cadrul controlului de constituționalitate, principiul legalității trebuie analizat inclusiv prin încorporarea normelor de tehnică legislativă” (Decizia Curții Constituționale nr.104/2018). Regulile de tehnică legislativă au devenit, așadar, în lumina jurisprudenței Curții Constituționale, criterii, prin prisma aplicării art.1 alin.(5) din Constituție, adică în măsura în care au relevanță constituțională sau le este demonstrată relevanța constituțională.

Din aceeași perspectivă, a respectării rigorilor de tehnică normativă, precizăm că textul ce se propune în completarea art.17 din Legea societăților (art.1 pct.4 din legea criticată), care, în esență vizează, eliminarea avizului privind schimbarea destinației imobilelor colective cu regim de locuință, dacă „administratorul sau, după caz, administratorii, declară pe propria răspundere că la sediul social nu se desfășoară

<sup>20</sup> GAP-ul de TVA fiind cel mai ridicat, în raport cu celelalte țări din Uniunea Europeană, conform rapoartelor Comisiei Europene

<sup>21</sup> privind normele de tehnică legislativă privind elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

<sup>22</sup> Ion Mrejeru, Tehnica legislativă, Ed. Academiei, București, 1978, pg.126.

activitate” are o redactare eliptică, de natură să genereze confuzii în aplicare, deoarece nu este individualizată cu suficientă precizie ipoteza normativă a textului.

În această redactare, nu este clar dacă exceptarea vizează doar firmele inactive (care nu desfășoară niciun fel de activitate, nici la sediul social sau la cele secundare ori la punctele de lucru, potrivit art.15 alin.(1) lit.a) din Legea nr.359/2004<sup>23</sup>) ori, dimpotrivă, dacă vizând-le pe cele active, are în vedere că nu desfășoară la sediu nicio categorie de activități dintre cele circumscrise obiectului de activitate sau care decurg din acesta (de exemplu, ținerea contabilității sau activități de birou), în fapt imobilul păstrându-și exclusiv destinația de locuință.

Or, dacă ceea ce se preconizează este schimbarea destinației de locuință a unui imobil aflat într-o clădire de locuințe, aceasta generează, implicit, o afectare a dreptului de proprietate al proprietarilor imobilelor învecinate, iar condițiile în care acordul acestora nu este necesar trebuie să fie clar și expres reglementate la nivelul normei primare, și nu prin norme metodologice, astfel cum se prevede la art.II<sup>24</sup>, pentru ca ingerința în dreptul de proprietate al proprietarilor vecini să răspundă cerinței proporționalității măsurii, mai ales în considerarea faptului că, prin ipoteză, se permite ca în același imobil să funcționeze un număr nelimitat de societăți.

Nu în ultimul rând, menționăm că necesitatea unui mecanism care să asigure protecția terților în raporturile de afaceri cu societățile cu asociat unic, dar și a creditorului bugetar, este reflectată și în legislația Uniunii Europene, care, fără a impune o interdicție similară celei din legea română actuală, lasă statelor membre posibilitatea de a stabili restricții în cazul societăților cu răspundere limitată cu asociat unic dacă nu au o reglementare specială în privința grupurilor de societăți, recunoscând potențialul risc de abuz în aceste situații<sup>25</sup>.

De asemenea, o directivă europeană recentă în materia prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului impune cerințe de cunoaștere a furnizorilor de servicii către societăți, categorie în care intră, potrivit normei cu sens propriu de drept al Uniunii Europene, și furnizorii de sediu social<sup>26</sup>, fapt care impune un mecanism de verificare a sediului fiscal.

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, „în ceea ce privește incidența actelor obligatorii ale Uniunii Europene (regulamente, directive, decizii) în cadrul controlului de constituționalitate (...) Curtea a reținut că folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate ca normă interpusă celei de

<sup>23</sup> privind simplificarea formalităților la înregistrarea în registrul comerțului a persoanelor fizice, asociațiilor familiale și persoanelor juridice, înregistrarea fiscală a acestora, precum și la autorizarea funcționării persoanelor juridice, cu modificările suplimentare. Art.15 alin.(1) în vederea eliberării de către biroul unic din cadrul oficiului registrului comerțului de pe lângă tribunal a certificatului de înregistrare conținând codul unic de înregistrare sau, după caz, a certificatului de înscriere de mențiuni, solicitantul are obligația să depună, o dată cu cererea de înregistrare și actele doveditoare, declarația-tip pe propria răspundere, semnată de asociați sau de administratori, din care să rezulte, după caz, că: a) persoana juridică nu desfășoară, la sediul social sau la sediile secundare, activitățile declarate, o perioadă de maximum 3 ani.

<sup>24</sup> Art.II Guvernul va revizui normele metodologice de aplicare a prezentelor modificări în termen de 60 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi.

<sup>25</sup> Directiva 2002/109 a Parlamentului European și a Consiliului în materie de drept al societăților comerciale privind societățile comerciale cu răspundere limitată cu asociat unic, publicată în JOUE L258 din 01.10.2009.

<sup>26</sup> Directiva 2018/843 a Parlamentului European și a Consiliului, mai sus citată.

referință implică, în temeiul art.148 alin.(2) și alin.(4) din Constituția României, o condiționalitate cumulativă: pe de o parte, această normă trebuie să fie suficient de clară, precisă și neechivocă prin ea însăși sau înțelesul acesteia să fi fost stabilit în mod clar, precis și neechivoc de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, iar, pe de altă parte, norma trebuie să se circumscrie unui anumit nivel de relevanță constituțională, astfel încât conținutul său normativ să susțină posibila încălcare de către legea națională a Constituției - unica normă directă de referință în cadrul controlului de constituționalitate” (Decizia nr.414/2019, Decizia nr.64/2015, Decizia nr.668/2011).

În lumina celor anterior enunțate, putem aprecia că soluțiile de abrogare a art.14 și art.17 alin.(4) sunt criticabile și din perspectiva art.148 din Constituția României, prin efectul lor de vulnerabilizare a mecanismelor create inclusiv pentru implementarea unor norme de drept al Uniunii Europene.

III. Raportat la considerentele arătate la pct.II, apreciem că dispozițiile art.I pct.1 corelat cu art.I pct.2, art.I pct.3 corelat cu art.I pct.2 și art.I pct.4 din Legea de modificare și completare a Legii privind societățile comerciale nr.31/1990 (PLx. nr.440/2017) sunt susceptibile a aduce atingere prevederilor art.1 alin.(3) și alin.(5) și ale art.45 raportat la art.135 și art.148 din Constituție.

Față de motivele mai sus prezentate, vă rugăm să admiteți sesizarea de neconstituționalitate.

Cu deosebită considerație,

Prim-ministrul  
ROMÂNIA  
LUDOVIC ORBAN



# PARLAMENTUL ROMÂNIEI

CAMERA DEPUTAȚILOR

SENATUL

## LEGE

**pentru modificarea și completarea Legii societăților nr. 31/1990**

**Parlamentul României adoptă prezenta lege.**

**Art. I. –** Legea societăților nr. 31/1990, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.066 din 17 noiembrie 2004, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

**1. Articolul 14 se abrogă.**

**2. La articolul 17, alineatele (1) și (3) se modifică și vor avea următorul cuprins:**

„Art. 17. – (1) La autentificarea actului constitutiv în cazurile prevăzute la art. 5 sau, după caz, la darea de dată certă a acestuia se va prezenta dovada eliberată de oficiul registrului comerțului privind disponibilitatea și rezervarea firmei.

.....  
(3) La înmatricularea societății și la schimbarea sediului social se va prezenta la sediul oficiului registrului comerțului documentul care atestă dreptul de folosință asupra spațiului cu destinație de sediu social

înregistrat la organul fiscal din cadrul Agenției Naționale de Administrare Fiscală în a cărei circumscripție se situează imobilul cu destinație de sediu social.”

**3. La articolul 17, alineatul (4) se abrogă.**

**4. La articolul 17, după alineatul (5) se introduce un nou alineat, alineatul (6), cu următorul cuprins:**

„(6) Avizul privind schimbarea destinației imobilelor colective cu regim de locuință, prevăzut de Legea nr. 196/2018 privind înființarea, organizarea și funcționarea asociațiilor de proprietari și administrarea condominiilor, cu modificările ulterioare, nu este necesar atunci când administratorul sau, după caz, administratorii declară pe propria răspundere faptul că la sediul social nu se desfășoară activitate.”

**Art. II. – Guvernul va revizui normele metodologice de aplicare a prezentelor modificări în termen de 60 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi.**

*Această lege a fost adoptată de Parlamentul României, în condițiile art. 77 alin. (2), cu respectarea prevederilor art. 75 și ale art. 76 alin. (2) din Constituția României, republicată.*

PREȘEDINTELE  
CAMEREI DEPUTAȚILOR

p. PREȘEDINTELE  
SENATULUI

ION – MARCEL CIOLACU      ROBERT – MARIUS CAZANCIUC

București,

Nr.

