



**R O M Â N I A**  
**ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE**  
**SECȚII UNITE**

---

**HOTĂRÂREA nr. 7**  
**Ședința din 10 octombrie 2024**

Sub președinția doamnei judecător Corina - Alina Corbu, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție,

Înalta Curte de Casație și Justiție, constituită în Secții Unite, în conformitate cu dispozițiile art. 27 lit. b) din Legea nr. 304/2022 privind organizarea judiciară, s-a întrunit pentru sesizarea Curții Constituționale în vederea exercitării controlului de constituționalitate, înainte de promulgare, asupra *Legii pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale - PL-x nr. 274/2024.*

Sesizarea este legitimată constituțional de dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituția României și de prevederile art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care prevăd dreptul Înaltei Curți de Casație și Justiție de a sesiza Curtea Constituțională pentru controlul constituționalității legilor înainte de promulgare.

Din totalul de 99 judecători în funcție, au fost prezenți 80 judecători.

În urma dezbaterilor, deliberând, Secțiile Unite au hotărât să fie sesizată Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea *Legii pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale - PL-x nr. 274/2024*) în raport de prevederile constituționale ale art. 73 și 76 alin. (1) referitoare la caracterul organic al legii, precum și cele ale art. 1 alin. (5) privind principiul securității raporturilor juridice, a principiului legalității și a exigențelor de calitate a legii.

## **1. Încălcarea prevederilor art. 73 și 76 alin. (1) din Constituție referitoare la caracterul organic al legii adoptate.**

Legea adoptată are ca obiect completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2008, în scopul conturării cadrului juridic necesar transformării formei de organizare a persoanelor fizice autorizate, întreprinderilor individuale și întreprinderilor familiale, în societăți cu personalitate juridică.

Față de obiectul și materia reglementate apreciem că legea adoptată este afectată de vicii de neconstituționalitate extrinsecă referitoare la faptul că actul normativ ar fi trebuit să aibă caracter de lege organică, iar nu ordinară.

În jurisprudența sa, Curtea a statuat că domeniul legilor organice este foarte clar delimitat prin textul Constituției, fiind de strictă interpretare (Decizia nr. 53 din 18 mai 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 312 din 9 noiembrie 1994), astfel încât legiuitorul va adopta legi organice numai în acele domenii. Curtea, spre exemplu, prin Decizia nr. 88 din 2 iunie 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 207 din 3 iunie 1998, Decizia nr. 548 din 15 mai 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 495 din 2 iulie 2008, sau Decizia nr. 786 din 13 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 400 din 12 iunie 2009, a stabilit că „este posibil ca o lege organică să cuprindă, din motive de politică legislativă, și norme de natura legii ordinare, dar fără ca aceste norme să capete natură de lege organică, întrucât, altfel, s-ar extinde domeniile rezervate de Constituție legii organice. De aceea, printr-o lege ordinară se pot modifica dispoziții dintr-o lege organică, dacă acestea nu conțin norme de natura legii organice, întrucât se referă la aspecte care nu sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice. În consecință, criteriul material este cel definitoriu pentru a analiza apartenența sau nu a unei reglementări la categoria legilor ordinare sau organice” (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 442 din 10 iunie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 526 din 15 iulie 2015, paragraful 30).

De asemenea, Curtea Constituțională a statuat că „ori de câte ori o lege derogă de la o lege organică, ea trebuie calificată ca fiind organică, întrucât intervine tot în domeniul rezervat legii organice“ (Decizia nr. 442 din 10 iunie 2015, paragraful 29, sau Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 13 aprilie 2017, paragraful 38).

În măsura în care propunerea legislativă vizează domeniul de reglementare al OUG nr. 44/2008, dar, în același timp, interferează cu domeniul de reglementare al Legii nr. 31/1990, care este o lege organică, trebuie să se considere că se referă la aspecte care sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice și, prin urmare, conține norme de natura legii organice.

Așadar, ar fi trebuit ca Legea să fie adoptată potrivit dispozițiilor art. 76 alin. (1) din Constituția României, în conformitate cu care „*Legile organice și hotărârile privind regulamentele Camerelor se adoptă cu votul majorității membrilor fiecărei Camere.*”

Or, în ambele Camere, Legea a fost adoptată în condițiile art. 76 alin. (2) din Constituția României, respectiv cu votul majorității membrilor prezenți din fiecare Cameră, ceea ce constituie un viciu de neconstituționalitate extrinsecă.

## **2. Încălcarea principiului securității raporturilor juridice, a principiului legalității și a exigențelor de calitate a legii prevăzut de art. 1 alin. (5) din Constituție.**

Prin intermediul prevederilor Articolului unic din Lege se urmărește completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2008, în sensul creării cadrului juridic necesar pentru a oferi posibilitatea transformării formei de organizare a persoanelor fizice autorizate, întreprinderilor individuale și întreprinderilor familiale, în societăți cu personalitate juridică, soluție reglementată la art. 33<sup>1</sup> din actul de bază.

Din analiza conținutului soluției legislative apreciem că se prefigurează *vicii de neconstituționalitate* întemeiate pe prevederile art. 1 alin. (5) din Constituția României referitoare la principiul legalității, securității raporturilor juridice și a exigențelor de calitate a legii, derivate din **regimul juridic neclar și insuficient reglementat al mecanismului nou instituit, acela de reorganizare a persoanelor fizice autorizate, a întreprinderilor individuale și a întreprinderilor familiale, prin transformare, în una dintre entitățile reglementate de art. 2 din Legea nr.31/1990 privind societățile**, respectiv: societate în nume colectiv; societate în comandită simplă; societate pe acțiuni; societate în comandită pe acțiuni; societate cu răspundere limitată.

În același sens, textul Articolului unic are o redactare defectuoasă, nefiind respectate prevederile art. 8 alin. (4) teza I din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cu care „*Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce*” și cele ale art. 36 alin. (1) din aceeași lege, conform cărora „*Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc (...)*”.

Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri (cu titlu de exemplu, Decizia nr. 62/2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 373/2018), statuând că „una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative”, orice act normativ trebuind „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 și că „respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin.(5) din Constituție” .

Previzibilitatea legii, alături de stabilitatea normelor juridice, constituie o condiție esențială pentru asigurarea respectării principiului securității juridice, dezvoltat în principal pe cale jurisprudențială, ca un principiu esențial al ordinii

juridice europene, dar și al ordinii juridice de drept național. Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene a reflectat faptul că numai o normă clară și precisă, cu efecte previzibile poate asigura respectarea principiului securității juridice, fără desigur ca acest lucru să presupună absența unor modificări legislative, ci doar adaptarea reală a acestora la realitatea economică și socială existentă.

De asemenea, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului s-a reținut că accesibilitatea și previzibilitatea normei juridice sunt condiții ale principiului securității juridice, iar pentru asigurarea respectării implicite a acestuia au fost indicate constant repere pe care legiuitorul ar trebui să le aibă în vedere la reglementare. Totodată, accesibilitatea și previzibilitatea sunt elemente asociate indispensabil cu principiul legalității și cu noțiunea de calitate a normei juridice, numai o normă care respectă principiul previzibilității putând constitui baza legală a unei ingerințe.

Constant, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat că previzibilitatea legii presupune redactarea acesteia cu suficientă precizie, astfel încât să permită oricărei persoane să o înțeleagă, să se conformeze acesteia și să fie capabilă să prevadă consecințele ce pot rezulta din aceasta. În acest sens, în jurisprudența instanței de contencios a drepturilor omului se reține că previzibilitatea legii este un concept relativ, care depinde de: conținutul legii, domeniul pe care îl reglementează și numărul și statutul celor cărora legea li se adresează, o lege fiind accesibilă chiar dacă pentru interpretarea acesteia ar fi necesar ajutorul unui profesionist.

Or, din examinarea conținutului normativ a soluției legislative adoptate apreciem că Legea adoptată nu respectă exigențele de calitate statuate în mod constant în jurisprudența Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului, aspecte circumscrise prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție.

Astfel, prevederile Articolului unic instituie posibilitatea persoanelor fizice autorizate, a întreprinderilor individuale și a întreprinderilor familiale, reglementate de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 44/2008, de a se reorganiza, după minim un an de funcționare, prin transformarea lor în societăți, potrivit Legii nr. 31/1990 privind societățile, prin depunerea unor documente la oficiul registrului comerțului în a cărui rază teritorială își va avea sediul societatea, **fără însă a reglementa, în concret, procedura prin care se realizează această transformare, cu toate elementele componente (înființare, termene, modalitate de contestare, etc.).** Astfel, apreciem că modificarea legislativă nu este corelată cu prevederile Legii nr. 31/1990, nefiind clare condițiile care trebuie îndeplinite pentru a opera o transformare a unei entități individuale într-o entitate colectivă.

Omisiunea reglementării în mod adecvat a *condițiilor de fond și formă* pentru transformarea entităților fără personalitate juridică în societăți determină neclaritatea soluției adoptate, precum și necorelarea acesteia cu prevederile Legii nr. 31/1990 și cu cele ale O.U.G. nr. 44/2008.

Deși prevederile art. 33<sup>1</sup>, nou introduse, fac referire la prevederile art. 2 din Legea nr. 31/1990, aceasta are rolul de a circumstanția și de a evidenția forma în care se pot reorganiza persoanele prevăzute de O.U.G. nr. 44/2008, însă nu se poate concluziona în sensul că intenția legiuitorului a fost aceea de a se aplica regimul specific societăților în cazul mecanismului nou introdus în condițiile în care soluția normativă nu prevede acest aspect. Or, o asemenea modalitate de reglementare generează un regim juridic incert soluției legislative cu consecința interpretării și aplicării neunitare.

**Prevederile art. 33<sup>1</sup> lit. b) din Legea nou adoptată exceptează situația modificării formei de organizare a P.F.A., Î.I. și Î.F. în societate cu răspundere limitată, de la necesitatea depunerii actului constitutiv al societății, în vădită contradicție cu dispozițiile art. 5 alin. 2-4 din Legea nr. 31/1990:**

*„(2) Societatea cu răspundere limitată se poate constitui și prin actul de voință al unei singure persoane. În acest caz se întocmește numai statutul.*

*(3) Contractul de societate și statutul pot fi încheiate sub forma unui înscris unic, denumit act constitutiv.*

*(4) Când se încheie numai contract de societate sau numai statut, acestea pot fi denumite, de asemenea, act constitutiv. În cuprinsul prezentei legi, denumirea act constitutiv desemnează atât înscrisul unic, cât și contractul de societate și/sau statutul societății.”*

Apreciem că sunt edificatoare următoarele aspecte concrete, fără ca acestea să prezinte caracter exhaustiv, care demonstrează încălcarea prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție, astfel:

- formele de organizare prevăzute de Legea nr. 31/1990 se constituie din două sau mai multe persoane, cu excepția societății cu răspundere limitată - care poate fi constituită prin actul de voință al unei singure persoane; în schimb, entitățile prevăzute de O.U.G. nr. 44/2008 au natură individuală (persoane fizice autorizate, întreprindere individuală); în aceste condiții, în lipsa unor norme în acest sens este neclară modalitatea de corelare a celor două acte normative în cazul în care, spre exemplu, persoana fizică autorizată optează pentru transformare în societate pe acțiuni, nerezultând dacă este necesară îndeplinirea condiției privind numărul de asociați.
- prevederile art. 6 alin. (2) din Legea nr. 31/1990 care reglementează incompatibilități în ceea ce privește calitatea de fondator care atrag sancțiunea nulității societății nu sunt corelate cu prevederile O.U.G. nr. 44/2008 care statuează asupra asumării răspunderii de către persoane în privința incompatibilității.
- pentru constituirea formelor de organizare prevăzute de Legea nr. 31/1990 sunt necesare documente/formalități specifice (expertiză pentru determinarea aportului în natură, dovada disponibilității denumirii, avizul asociației de proprietari dacă societatea desfășoară activitate la sediul social, formalități specifice pentru constituirea societății pe acțiuni prin

subscripție publică), nerezultând dacă transformarea prevăzută de Articolul unic se supune aceluiași condiții sau are loc doar prin depunerea documentelor prevăzute de ordonanță.

- prezintă neclarități și soarta patrimoniului de afectatiune al entităților prevăzute de O.U.G. nr.44/2008.
- Articolul unic este neclar în ceea ce privește posibilitatea creditorilor entităților prevăzute de O.U.G. nr. 44/2008 de recuperare a creanțelor lor; urmare a transformării în societăți nu rezultă, spre exemplu, dacă sunt incidente prevederile art. 238 – 251 din Legea nr. 31/1990 referitoare la protecția acordată creditorilor societății comerciale în cazul fuziunii sau divizării societății.
- **necorelarea modificării legislative cu dispozițiile art. 266 alin. 4<sup>1</sup> și art. 23 alin. 3 din Codul de procedură fiscală, astfel cum au fost interpretate cu caracter obligatoriu prin Decizia nr. 20/20.03.2023 pronunțată de Î.C.C.J. – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept.** Potrivit problemei de drept dezlegate prin decizia anterior menționată, *anularea obligației fiscale datorate de debitorul persoană fizică care desfășoară activități în mod independent, ca urmare a radierii debitorului din registrul în care a fost înregistrat potrivit legii, nu împiedică preluarea obligației fiscale de către persoana fizică.* Potrivit par. 151 din decizie, *„operațiunea de radiere a persoanei fizice ce și-a desfășurat activitatea într-una din formele reglementate de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 44/2008 și anularea creanței pentru contribuabilul radiat nu pot înlătura răspunderea debitorului persoană fizică, potrivit art. 23 alin. (3) din Codul de procedură fiscală, altfel, s-ar aduce atingere principiului legalității.”* Soluția legislativă nou adoptată este formulată ca o excepție de la prevederile art. 21 și 27 din OUG nr. 44/2008 referitoare la radierea P.F.A. și Î.I., creând premisele evitării operațiunii de radiere și a consecinței preluării obligațiilor fiscale de către persoana fizică titulară, astfel cum se prevede în Codul de procedură fiscală.

Față de aspectele mai sus expuse, ținând seama și de faptul că legiuitorul nu a însoțit noua reglementare de norme exprese menite să asigure previzibilitate și certitudine modului de conformare la noile cerințe legale, în lipsa elementelor de circumstanțiere menționate mai sus, apreciem că legea astfel modificată a fost adoptată cu încălcarea principiului securității raporturilor juridice, a principiului legalității și a exigențelor de calitate a legii, subsumate principiului supremației Constituției consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit căruia *„În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie“*.

În plus, din perspectiva normelor de tehnică legislativă apreciem că modalitatea de reglementare este contrară prevederilor art. 15 alin. (2) din Legea

nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, conform cărora „*Caracterul special al unei reglementări se determină în funcție de obiectul acesteia, circumstanțiat la anumite categorii de situații, și de specificul soluțiilor legislative pe care le instituie.*” Aceasta întrucât reglementarea reorganizării entităților fără personalitate juridică prin transformare reprezintă o ipoteză de sine stătătoare, iar nu o excepție de la prevederile art. 21, 27 și 33 din O.U.G. nr. 44/2008 care instituie modalitatea de încetare a acestora.

În consecință, pentru considerentele de mai sus, Înalta Curte de Casație și Justiție, constituită în Secții Unite

### **HOTĂRĂȘTE:**

Sesizarea Curții Constituționale pentru a se pronunța asupra constituționalității *Legii pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale - PL-x nr. 274/2024*) în raport de prevederile constituționale ale art. 73 și 76 alin. (1) referitoare la caracterul organic al legii, precum și cele ale art. 1 alin. (5) privind principiul securității raporturilor juridice, a principiului legalității și a exigențelor de calitate a legii.

Anexăm în copie tabelele cu semnături.

**Președinte**  
**Judecător Corina-Alina Corbu**

**Prim magistrat asistent delegat**  
**Aneta Ionescu**