

OPINIE

Actul examinat: proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.231/2010 cu privire la comerțul interior

În privința adevărinței privind deținerea terenului/mijloacelor de producere se propun următoarele:

Având în vedere că certificatele/adeverințele în cauză (în denumirea și forma lor aplicata în practica) nu sunt înlocuite nici într-un act normativ și în principiu sunt utilizate mai mult cu scopul de a garanta oarecum proveniența mărfii, într-un mod mai mult indirect, se impune clarificări în legislația actuală pentru a accentua lipsa documentelor în cauză și a le înlocui cu declarație pe propria răspundere. Astfel se vor efectua completări la Hotărârea de Guvern nr.955 din 2004, la p.16 din Regulamentul-tip la aliniatul al doilea va fi introdusă o nouă frază cu următorul conținut: „Acestea emit declarație pe propria răspundere cu privire la calitatea și proveniența mărfii în care indică proveniența mărfii din mijloacele de producere proprii și calitatea acesteia corespunzătoare cerințelor esențiale stabilite de legislația în vigoare. Formulare pentru declarații, ce urmează a fi completate, sunt puse la dispoziție de către administrația pieții. Forma-tip de declarație este prevăzută în anexa la Hotărârea în cauză.” Corespunzător va fi introdusă o anexă nouă la Hotărârea nr.955 din 2004 în care va fi schițată forma-tip a declarației sus-menționate.

În același timp, pentru a nu admite riscul evaziunilor fiscale și abuzului din partea comercianților prin vânzări de marfă în cantități industriale în baza unei declarații simple, este recomandabil ca să fie stabilit în Legea nr.231/2010 că o astfel de declarație poate fi depusă doar în cazul în care persoana intenționează să comercializeze marfă agroalimentară cu o valoare estimativă plafonată. Exemplu de plafon al valorii în cauză poate fi stabilit în baza modelului pentru desfășurarea activității independente în domeniul comerțului cu amănuntul de către persoane fizice care nu sunt înregistrate într-o formă organizatorică anumită, conform Cap.10², Titlul II, Cod Fiscal. Astfel, dacă conform prevederilor Codului Fiscal, plafonul venitului anual este de 600000 lei pe an, atunci această valoare raportată la o zi calendaristică ar fi aprox. 1600 lei. În acest mod, pentru a evita unele riscuri fiscale sau de ordine publică, ar fi rațional de stabilit suplimentar în Legea nr.231/2010 și corespunzător în Hotărârea nr.955 din 2004 că persoanele fizice care vând producție agroalimentară obținută din mijloacele proprii de producere (din gospodăria personală), care nu sunt organizate într-o formă juridică oficială și care intenționează să vândă marfă cu valoare maximă de 1600 lei într-o zi, vor depune Declarație pe propria răspundere despre proveniența mărfii în cauză cu indicarea terenurilor și mijloacelor de producere proprii în baza cărora a fost obținută producția în cauză (ex. pentru terenuri – numărul cadastral, pentru animale – numărul de înregistrare din Registrul de stat al animalelor ș.a.).

În paralel, trebuie să atestăm că în urma ultimilor modificări, Legea nr.231/2010 a fost completată la art.12 cu prevederi care se referă la un act aproximativ similar – certificat de producător autohton (eliberat de primarul localității). Însă din limbaj și întreaga expunere a art.12 constatăm totuși că este vorba de atestarea caracterului autohton al producătorului, indiferent de forma sa și regimul juridic a acestuia. În contextul articolului atestarea caracterului autohton se face pentru a acorda prioritate de spațiu comercial în cadrul pieței și mai puțin pentru a adevări legalitatea și proveniența

mărfii. Considerăm că acest aspect necesită a fi dezvoltat în continuare și, pentru persoanele fizice care nu au o formă de organizare oficială, să fie comasat cu acea Declarație care este propusă mai sus.

În proiect sunt reglementați producătorii casnici la **Art. 12¹**(Producătorii casnici), unde totuși o serie de reguli generale pentru activitatea de comerț a acestora le considerăm binevenite, cu excepția conceptului propus de certificare a acestora, așa cum am indicat mai sus. Totodată la Art.12, alin.(5²) se stabilește în ultima frază că „proba producerii produselor comercializate în piețe de către gospodăriile țărănești se face prin Certificatul de producător casnic, conform modelului prevăzut în anexa nr. 6”. Probabil se face confuzie între produsele obținute în gospodăria casnică și marfa produsă de Gospodăria Țărăneasă (ca și formă organizatorică distinctă în agricultură). Dar și în mod conceptual nu este argumentată schimbarea locurilor prioritare în piață, de ce se înlocuiește actualul „producători autohtoni” cu „gospodării țărănești”, odată ce producător autohton se referă la orice formă organizatorică și se pune accent anume pe proveniența produsului agricol și mai puțin pe forma organizatorică, care până la urmă nu este garanția provenienței autohtone.

În privința reglementării activității de comerț, în special notificării se propun următoarele modificări ale cadrului normativ:

1. Legea nr.231/2010 prevede apariția dreptului de a începe activitatea comercială în baza notificării. Spre deosebire de actul permisiv (autorizație), notificarea presupune doar transmiterea în mod oficial și valid a informației necesare în formatul stabilit de lege și, pentru apariția dreptului de a începe activitatea comercială, nu necesită procesarea informației prezentate și acordarea unui răspuns din partea autorității publice locale¹. În prezent deja funcționează Sistemul informațional automatizat (resursa informațională în domeniul comerțului prevăzută de lege) în baza Hotărârii de Guvern nr.1236/2018 și autoritățile publice locale nu pot invoca excepțiile din Legea nr.153/2016, fiind obligate să recepționeze notificările în strictă conformitate cu art.14 din Legea nr.231/2010, cu eliberarea imediată a înștiințării conform art.16. Luând în considerație conceptul și noțiunea de „notificare”, spre deosebire de solicitarea unui act permisiv, constatăm că însăși dreptul de refuz a notificării de către autoritatea publică nu se încadrează în conceptul de notificare în principiu, odată ce poate fi refuzată doar o solicitare în urma unui proces de analiză a cererii, ori notificarea poate fi doar recepționată și/sau înregistrată. Astfel prevederile art.16 alin.(3) și (4) din Legea nr.231/2010 necesită a fi reconsiderate, în special în privința refuzului tardiv, după 3 zile de la acceptarea notificării. Notificarea acceptată, care mai târziu se constată că nu întrunește cerințele pentru validitatea actului în cauză, stabilite expres de lege, poate fi doar constatată nulă. Astfel unica „sancțiune” juridică ce poate fi instituită în virtutea legii este nulitatea actului și imposibilitatea invocării acestui act de către persoana care a notificat, ceea ce presupune și faptul că de la data notificării până la constatarea nulității actului în sine nu a produs efecte juridice de principiu, în virtutea nulității. Astfel considerăm că este necesar de

¹ Conform definițiilor din DEX: **Notificare** - înștiințare oficială scrisă, adresată unei persoane prin organul competent, cu scopul de a-i pune în vedere că un fapt sau un act juridic a fost îndeplinit sau urmează să fie îndeplinit. **A notifica** - a face cunoscut în mod oficial sau legal, a înștiința.

exclus în special posibilitatea refuzului în perioada de 3 zile și de prevăzut în mod expres în art.16 că autoritatea publică locală, dacă constată ulterior apariția temeiurilor de la alin.(3) din art.16 va anunța persoana care a trimis notificarea despre nulitatea acestei notificări. La fel de inclus prevedere expresă că sunt nule notificările care nu conțin informația obligatorie, nu sunt semnate de persoana împuternicită sau informația inclusă se constată falsă.

2. În același context contradictoriu conceptului de „notificare” este și procedura de notificare a comerțului ambulant, odată ce conform art.21³ din Legea nr.231/2010 în urma notificării, comerciantul nu poate începe activitatea, dar trebuie să mai recepționeze de la autoritatea publică locală în decurs de 15 zile schema de amplasare a unității mobile, dacă este preconizată activitatea de comerț în spații publice. Ceea ce presupune și obligația pentru autoritate de a examina fiecare notificare în parte și de a întocmi schema de amplasare, individual pentru fiecare comerciant ambulant. Pentru a ne încadra în conceptul de notificare, de a facilita procesul de începere a activității, dar și a facilita lucrul autorității în urma notificării, recomandăm inversarea obligațiilor procedurale. Anume considerăm că este mult mai eficient de prevăzut în articolul citat că notificarea va conține în detaliu locul preconizat de amplasare a locului de vânzare (pot chiar fi indicate, la necesitate și date geospațiale – latitudine/longitudine) și de lăsat un termen (fie și de 15 zile) pentru autoritatea publică locală de a interveni cu precizarea altei scheme de amplasare, dacă este cazul, sau cu aprobarea tacită a amplasării indicată de comerciant în notificare. În rezultatul modificărilor propuse - comerciantul începe activitatea în locul indicat în notificare imediat din ziua notificării (cu excepția cazurilor specificate în anexele nr.3 și 4 la lege), autoritatea îi poate indica un alt loc în decurs de 15 zile, dacă nu o face se consideră că autoritatea a acceptat tacit locul indicat în notificare. Însă în paralel, este necesar ca autoritatea publică locală să indice cât de clar și detaliat posibil spațiile în care este permis comerțul ambulant și în care nu este, cu sau fără excepția pentru unele tipuri de produse, timp al anului, ore din zi ș.a.

3. Legea nr.231/2010 conține obligația pentru APL în urma recepționării notificării de la comerciant, la rândul său de a notifica ANSA, ANSP și AST (organul de supraveghere de stat a măsurilor contra incendiilor). Însă legea în cauză explică mai în detaliu doar acțiunile ANSA și ANSP în 15 zile care urmează, însă nu specifică nimic în privința AST, ceea ce face incertă și neclară reacția AST în raport cu APL și comerciant și poate tergiversa procesul de inițiere a activității comerciale. În acest sens menționăm că de fapt Legea nr.267/1994 privind apărarea împotriva incendiilor conține la art.11 prevederi detaliate cu privire la acțiunile AST în urma recepționării notificării de la APL, însă aceste prevederi au dispărut în urma unei erori tehnice în procesul de legiferare în cadrul parlamentului. Considerăm necesar ca prevederile din art.11 din Legea nr.276/1994 să fie readuse la versiunea aprobată prin Legea nr.185/2017 (Art.VI), conform căreia se specifică obligația AST de a reacționa în 15 zile la notificarea primită de la APL, notificarea trebuie să conțină și solicitare de control inopinat, pe care AST trebuia să decidă în urma analizei riscurilor dacă este necesar. În urma controlului se emite procesul-verbal de control, care în practică și înlocuiește avizul. Dacă AST nu intervine în cadrul a 15 zile de la notificare, survine aprobarea tacită și este considerat aviz pozitiv.

| Prevederi din proiect | Comentarii |
|---|--|
| <p>Art.14 (1) Activitatea de comerț poate fi începută de către persoana înregistrată în condițiile legii după depunerea notificării fizic sau on-line în următoarele condiții: a) din data primirii înștiințării de recepționare, eliberate de către autoritatea administrației publice locale, cu excepția cazurilor menționate la literele b) și c); b) din data obținerii actului permisiv necesar, inclusiv prin procedura aprobării tacite, în cazul activităților prevăzute în anexele nr.3 și nr.4;</p> | <p>Conceptul este că însăși Notificarea (depusă valid) să acorde dreptul. Dacă prevedem că înștiințarea acordă dreptul, atunci efectiv admitem că anume răspunsul APL să fie decisiv, ceea ce deja este aspect de act permisiv (în așa caz trebuie de inclus acestă înștiințare în Nomenclatorul actelor permise).</p> <p>Legea 231 are un obiectiv si un regim, nu poate ingloba toate aspectele legate de siguranta consumatorilor. O astfel de formulare conditioneaza dreptul la comert a tuturor produselor doar la 2 acte permise, desi in realitate acte permise si notificari obligatorii si inregistrari obligatorii pot fi mult mai multe, raportate la categoria produsului comercializat. (spre exemplu comercializarea benzinei nu tine doar de aspecte sanitare, dar in primul rind de securitatea industriala a obiectelor industrial periculoase, de procedurile legate de supraveghere si control metrologic s.a.m.d. dar aceasta nu inseamna ca la benzinarie, pina nu obtin actele necesare nu pot vinde de exemplu cafea sau inghetata!). Si apoi, daca conditionam dreptul la comert de toate actele permise si procedurile permise in principiu, atunci nu mai are sens notificarea in cauza.</p> <p>In lege probabil ar fi suficient doar de indicat ca comercializarea produselor si serviciilor se conditioneaza si de alte regimuri, prevazute de alte legi (in masura in care este prevazut de alte legi), regim sanitar, fiscal, fitosanitar, siguranta alimentara ș.a.m.d.</p> <p>S-a omis notificarea și înregistrarea unității alimentare conform Legii nr.50. de ce doar autoriz sanitar-veterinară?</p> <p>Daca se conditionează începerea de obținerea schemei, atunci acesta este act permisiv clasic, necesita a fi introdus in Nomenclatorul din L160. Nu corespunde cu conceptul notificării de principiu.</p> |
| <p>c) din data recepționării schemei de amplasament în cazurile stabilite de art. 21³.</p> | <p>În Regulamentele lor, Consiliile tind să devieze foarte tare de la lege și să nu specifice foarte clar interdicțiile și zonele de</p> |
| <p>La art.16 alineatul se completează cu litera d) cu următorul cuprins:</p> | |

| | |
|---|--|
| <p>„d) necorespunderea datelor indicate în notificare prevederilor prezentei legi sau Regulamentului de comerț local”</p> | <p>comerț. Este necesar de scris mai exact – ex. indicarea locului/tipului de comerț contrar dispozițiilor Regulamentului sau care nu se admit în mod expres pentru comerțul notificat în Regulament.</p> <p>Aceasta ar însemna că funcționarul examinează conținutul notificării și ia o decizie cu privire la corespunderea cu unele cerințe</p> |
| <p>Art.17 (4) Autoritățile administrației publice locale pot efectua verificarea activității comerciantului doar pe domeniile de competență în baza unei analize temeinice premergătoare, prin care se va concluziona existența riscurilor de încălcare sau constata o încălcare a legislației. Rezultatele analizei vor fi stabilite într-o notă informativă adresată conducătorului autorității administrației publice locale sau persoanei desemnate de către acesta. Conducătorul autorității administrației publice locale sau persoana desemnată va decide privind oportunitatea verificării, aplicând viza respectivă pe notă. Forma notei, persoanele împuternicite cu verificarea, analiza și constatarea, precum și decizia privind verificarea vor fi determinate de către conducătorul autorității administrației publice locale, dacă legea nu prevede altfel.</p> | <p>Această verificare seamănă a fi control de stat, ori APL nu are atribuții de organ de control de stat! Din proiect nu e clar ce concret presupune această verificare? Vizită? Nu e clar care este procedura legală a acestei verificări.</p> |
| <p>(1) Activitatea de comerț nu este limitată în timp, cu excepția următoarelor cazuri: a) a survenit termenul de valabilitate al actului permisiv care condiționează dreptul de activitate în cazul activităților prevăzute la anexele nr.3 și nr.4, în condițiile alin. (2); b) depunerii notificării de încetare a activității de comerț, conform art.17⁵; c) sistării activității de comerț, conform art.17⁴; d) la survenirea termenului, în cazul notificărilor cu termen, în condițiile alin. (6); e) la survenirea termenului, pentru unitățile comerciale din piețe sau amplasamente în temeiul art. 12 alin. (53), (54), (8) și art. 12¹ alin.(1).</p> | <p>Iarși la lit.(a) este legătura nejustificată cu acte permissive, și doar cu 2 acte...</p> <p>Se omite și faptul că notificarea expiră și nu are valoare în situațiile când comerciantul se lichidează (fie a decedat), la fel ar fi bine de luat în calcul și situația când în locul notificat nu se desfășoară activitate comercială de cel puțin de ex.1 an și există o altă notificare din partea altui comerciant pentru acel loc comercial.</p> |
| <p>Art.17⁴ (7) Autoritățile administrației publice locale au dreptul să se adreseze în instanța de judecată în vederea sistării în următoarele cazuri: a) survenirii pentru o notificare valabilă a temeiurilor de refuz conform art.16 alin. (3);</p> | <p>Nu prea este clar cum pot temeiurile de refuz să „survină”, ele pot fi temeiuri doar la depunerea notificării! Și dacă se constată că notificarea nu conține informația necesară sau este eronată, atunci fie se concretizează din oficiu fie notificarea trebuie să fie nulă. Sistare în principiu nu are sens, dacă unele scăpări pot fi remediate, aceasta se face cu suportul APL, dacă remedierile nu pot fi, atunci notificare trebuie să fie nulă.</p> |
| <p>b) constatări repetate a contravențiilor comise de comerciant prevăzute la art. 423¹⁰ din Codul contravențional;</p> | <p>La 423¹⁰ nu sunt stabilite contravenții! Lipsirea de dreptul la o activitate este sancțiune care trebuie să se prevadă de Cod, în cazuri concrete (la componente concrete de contravenție), cu</p> |

| | |
|--|--|
| <p>c) acțiunile sau inacțiunile comerciantului distorsionează liniștea sau securitatea cetățenilor, sau contravin vădit interesului public;</p> <p>d) exercitarea activității de comerț în unitatea comercială respectivă de către altă persoană decât cea care a notificat;</p> <p>e) nu sunt respectate norme de salubritate stabilite de autoritatea administrației publice locale.</p> <p>(8) Organele abilitate cu funcții de control și/sau de reglementare care au emis decizii (sau alte acte prevăzute de lege) prin care este limitat sau reluat sub orice formă dreptul comerciantului de a practica o anumită activitate totalmente sau în parte, vor remite în mod oficial decizia în adresa autorității administrației publice locale, inclusiv deciziile instanțelor de judecată emise în acest sens. <u>Autoritatea administrației publice locale nu verifică autenticitatea sau legalitatea deciziilor sau femeurilor de sistare/reluare, operând imediat în resursa informațională în domeniul comerțului sistarea sau reluarea activității, după caz.</u></p> | <p>atît mai mult că acest tip de sancțiune (lipsirea de drept de p n  la 1 an deja este prevăzută în termenii generici de Cod)</p> <p>Aceasta ține de funcțiile ANSP! Conform HG corespunzătoare care se referă la zgomot. Sintagma contravin interesului public – formulare prea vagă și potențial abuzivă. Nu este recomandabilă în principiu.</p> <p>Nu prea e clar cum poate fi aceasta temei pentru sistare? De fapt aceasta trebuie să fie privit ca și comerț ilegal, să se penalizeze conform Cod Contravențional. Corespunzător sancțiunea de retragere a dreptului de comerț se aplic la fel conform codului de către instanța de judecată.</p> <p>Ce fel de norme de salubritate? Reguli sanitare și ecologice în de Ag Mediu sau ANSP! Se stabilesc prin legi sau HG și sunt supravegheate de aceste organe, nu e clar ce are cu aceasta APL și cum este aceasta legat de obiectul Legii nr.231.</p> <p>Este impropriu pentru APL să implementeze deciziile altor organe de control. Prin formularea din proiect nici nu se admite că acele organe au comis erori și pot fi contestate? Și de ce o limitare a dreptului comerciantului din perspectivă să zicem sanitară va duce la suspendarea activității de comerț în genere din partea APL. Deci APL în acest sens ar putea doar să reflectă în resursa informațională schimbarea de date, relevante resursei dar nu poate sista activitatea de comerț.</p> <p>Prevederile propuse la capitolul în cauză nu sunt argumentate și justificate în baza analizei de impact. Marea majoritate a prevederilor sunt intervenție disproporționată a statului în activitatea de întreprinzător și impun obligații și costuri pentru comercianți care nu sunt justificate printr-un beneficiu social cert. Cu excepția la regulile generale de la art.21¹⁵ restul prevederilor privind vânzări cu reduceri de preț recomandăm să fie excluse din proiect.</p> |
| <p>Capitolul VI Comercializarea produselor/serviciilor la preț redus</p> | |