

doctrină

A. SOCIETĂȚI ȘI ALTE GRUPURI

Considerații cu privire la natura juridică a actelor pe care le emit Oficiul Național al Registrului Comerțului (O.N.R.C.) și oficiile județene, precum și la unele aspecte ale procedurii de contestare a acestora, potrivit Legii nr. 265/2022 privind registrul comerțului și completarea altor acte normative cu incidență asupra înregistrărilor în registrul comerțului

Consideration regarding the legal nature of the documents issued by the National Office of the Trade Registry (N.O.T.R.) and the county offices, as well as regarding some aspects of the procedure of appeal against them, according to Law N. 265/2022 related to the trade registry and additions to other normative acts with impact on the recordings in the trade registry

Avocat dr. TITUS PRESCURE

Societatea Civilă de Avocați „Schiau, Prescure, Teodorescu”

▣ Rezumat

Cercetarea efectuată a avut ca obiectiv analizarea și reliefarea naturii juridice și a specificului actelor pe care le poate emite Oficiul Național al Registrului Comerțului (O.N.R.C.), ca instituție publică, inclusiv oficiile județene ale acestuia, astfel cum acestea sunt reglementate de noua lege privind registrul comerțului, lege care a abrogat Legea nr. 26/1990. De asemenea, au fost analizate unele dintre aspectele specifice ale procedurii de contestare și de desființare a actelor juridice pe care le emit funcționarii O.N.R.C.

Cuvinte-cheie: *registrul comerțului, instituție publică, serviciu public, profesioniști, înregistrare, înmatriculare, registrator de registru, încheierea registrato-*

rului, act de autoritate, caracter executoriu, procedura de înregistrare, plângerea împotriva încheierii registratorului, instanța competentă, judecătorie, tribunal/tribunal specializat, hotărâre de soluționare a plângerii

□ Abstract

The objective of the research carried out was to analyze and highlight the legal nature and the specifics of the documents that the National Office of the Trade Register (N.O.T.R.) can issue, as a public institution, including its county offices, as they are regulated by the new law on the trade register, law that repealed Law no. 26/1990. Also, some of the specific aspects of the procedure for contesting and canceling the legal deeds issued by the officials of the N.O.T.R.

Keywords: *trade register, public institution, public service, professionals, recording, registration, registry registrar, registrar's conclusion, authority act, enforceability, registration procedure, complaint against the registrar's conclusion, competent court, court of first degree, court/specialized court, complaint resolution decision*

Capitolul I. Scurte considerații cu privire la adoptarea noului legi a registrului comerțului

1. Examinată din perspectivă istorică, Legea nr. 26/1990 privind registrul comerțului¹, convențional desemnată sub denumirea abreviată LRC, act normativ abrogat expres și total, după mai bine de 32 de ani de aplicare, de către Legea nr. 265/2022, denumită în continuare în acest studiu NLRC, *a reprezentat una dintre legile fundamentale pentru reforma economică și cea instituțională inițiată și realizată de către puterea politică postdecembristă în țara noastră.*

2. Concepută ca un sistem de evidență și publicitate legală a comercianților, crearea instituției juridice a registrului comerțului a precedat un alt act normativ fundamental pentru reformă, respectiv Legea nr. 31/1990 privind societățile, act normativ a cărui aplicare nu ar fi fost posibilă în lipsa unui sistem adecvat de înregistrare a tuturor tipurilor și a formelor de comercianți reglementate de către menționatul act normativ, dar nu numai de către acesta.

3. La data intrării în vigoare a LRC, Oficiul Registrului Comerțului a fost organizat ca un serviciu public², realizat de către structuri organizatorice, relativ autonome (oficiul național și oficiile județene), care au funcționat pe lângă Camera de Comerț și Industrie Națională și pe lângă camerele de comerț și industrie județene, organizații de tip asociativ, de utilitate publică, în condițiile în care, prin comparație, în perioada anterioară regimului comunist, registrul comerțului funcționa ca un serviciu (grefă) special în cadrul tribunalelor.

¹ Pentru o lucrare special dedicată comentării și explicării Legii nr. 26/1990 privind registrul comerțului, a se vedea: L.N. Pârvu și I.F. Simon, *Legea privind registrul comerțului. Comentarii și explicații*, Ed. C.H. Beck, București 2009.

² Pentru o definiție de mare generalitate privind conceptul de *serviciu public*, a se vedea, spre exemplu, M. Stancu-Țișcă, *Persoanele juridice de drept public*, Ed. C.H. Beck, București 2006, p. 23. În viziunea autoarei citate, serviciul public este înțeles ca fiind „*orice activitate organizată de o autoritate publică în vederea satisfacerii în condițiile dreptului public a unei nevoi de interes general, atât de importantă pentru colectivitatea umană încât desfășurarea ei regulată și continuă se impune*”.

4. După mai multe controverse și dezbateri (inclusiv constituționale), registrul comerțului a fost reorganizat ca o instituție publică aflată în subordinea unei autorități de stat (avem în vedere ministerul justiției)³ astfel încât se poate afirma că s-a realizat o firească corelație între natura serviciului public și structura organizatorică care-l organizează și exercită⁴.

5. Multiplele și profunde schimbări, precum și procesele și fenomenele care au apărut în viața social-economică, politică și instituțională a României ultimelor trei decenii au făcut necesară adoptarea unei noi legi a registrului comerțului, în concordanță cu noile realități și exigențe, în special cele legate de aderarea țării la UE, de adoptarea și punerea în aplicare a unui nou Cod civil, precum și, nu în ultimul rând, de noua eră digitală pe care o parcurge omenirea.

6. Examinarea NLRC, în structura și în conținutul ei, mă determină să apreciez că legiuitorul din 2022 a realizat o nouă, necesară și complexă reglementare a problematicii organizatorice și juridice pe care o implică, înființarea, înregistrarea, funcționarea și încetarea tipurilor și formelor de profesioniști supuși obligației administrative de înregistrare în registrul comerțului.

7. Cu toate că în urma unei analize mai extinse și aprofundate a dispozițiilor NLRC ar mai putea fi semnalate unele omisiuni de reglementare ori chiar soluții normative nepotrivite obiectului principal al legii, în opinia mea, progresul de reglementare este evident și salutar! Au fost abrogate un număr însemnat de acte normative care, în intervalele de timp în care au fost în vigoare, au creat uneori derută și dificultăți de cunoaștere, interpretare și aplicare. În prezent, dar și în perspectivă, putem remarca existența unui regim juridic modern, amplu și coerent al sistemului instituțional de înregistrare, evidență și publicitate legală a profesioniștilor persoane fizice autorizate, a întreprinderilor individuale și familiale, precum și a celor care au personalitate juridică și scop lucrativ, dar și al actelor și faptelor juridice ale acestora.

³ Această reorganizare a fost realizată în baza Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 129/2002 pentru modificarea Legii nr. 26/1990 privind registrul comerțului și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 76/2001 privind simplificarea unor formalități administrative pentru înregistrarea și autorizarea funcționării comercianților.

⁴ După intrarea în vigoare a Legii nr. 26/1990, principalele acte normative care au avut implicații substanțiale asupra regimului juridic al instituției registrului comerțului în România au fost următoarele: Legea nr. 31/1990 privind societățile; O.U.G. nr. 76/2001 privind simplificarea unor formalități administrative pentru înregistrarea și autorizarea funcționării comercianților; O.U.G. nr. 129/2002 pentru modificarea Legii nr. 26/1990 privind registrul comerțului, precum și a O.U.G. nr. 76/2001 privind simplificarea unor formalități administrative pentru înregistrarea și autorizarea funcționării comercianților; Legea nr. 505 din 2003 privind aprobarea O.U.G. nr. 129/2002 pentru modificarea Legii nr. 26/1990 privind registrul comerțului și a O.U.G. nr. 76/2001 privind simplificarea unor formalități administrative pentru înregistrarea și autorizarea funcționării comercianților; Legea nr. 359/2004 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; O.U.G. nr. 116/2009 pentru instituirea unor măsuri privind activitatea de înregistrare în registrul comerțului; Legea nr. 152/2015 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul înregistrării în registrul comerțului; O.U.G. nr. 96/2017 pentru modificarea Legii nr. 26/1990 privind registrul comerțului și, în prezent, Legea nr. 265/2002 privind registrul comerțului și pentru modificarea și completarea altor acte normative cu incidență asupra înregistrării în registrul comerțului, act normativ care a abrogat în totalitate Legea nr. 26/1990.

8. Noua lege a registrului comerțului acordă o atenție deosebită caracterului de serviciu public de interes general, stabilindu-i scopul, obiectivele, structura, procedurile, precum și instrumentele juridice prin care acesta acționează. În acest sens, sunt relevante prevederile art. 4 alin. (1) și (2), potrivit cărora prin acest serviciu public de interes general „se asigură înregistrarea și publicitatea profesioniștilor persoane fizice autorizate, întreprinderi individuale și familiale, înmatricularea și publicitatea profesioniștilor societăți, societăți europene, societăți cooperative, societăți cooperative europene, organizații cooperatiste de credit, grupuri de interes economic și grupuri europene de interes economic, cu sediul principal în România, înregistrarea și publicitatea sucursalelor acestora, precum și a sucursalelor persoanelor juridice enumerate cu sediul principal în străinătate” [alin. (1)]. Sunt exceptați de la obligația administrativ-profesională de înregistrare în registrul comerțului doar profesioniștii reglementați prin legi speciale și care nu prevăd o astfel de obligație (astfel de profesioniști sunt înregistrați în registre speciale ținute, de regulă, de către organizațiile lor profesionale reprezentative).

9. În noua concepție care a stat la baza elaborării NLRC, *protagonistul acesteia este, fără îndoială, registratorul, personal de specialitate juridică, investit de lege cu competența de a realiza serviciul public al controlului de legalitate prealabil înregistrării în registrul comerțului*. Actul juridic prin care acest funcționar dispune înregistrarea în registru poartă denumirea de „încheiere” și care, însoțit de semnătura olografă ori electronică a emitentului, *are valoarea de act de autoritate (de putere) și forță probantă a actului autentic, dar și forță juridică executorie (a se vedea, spre exemplu, prevederile art. 4 și art. 28 din NLRC)*.

10. NLRC a conferit registratorului o competență foarte largă și complexă, examinarea acesteia permițând aprecierea că *acest funcționar a devenit personaj-cheie al instituției registrului comerțului, înlocuind judecătorul-delegat reglementat de LRC, în prima formă a acesteia*.

11. În pofida unei tentații de a extinde obiectul exegezei, în cele ce urmează, ne vom limita, însă, la examinarea chestiunilor enunțate în titlul prezentului studiu, adică *la natura juridică și la specificul actelor juridice pe care le emit O.N.R.C și oficiile județene în vederea exercitării competenței conferite de lege, precum și la câteva din aspectele pe care le implică procedura de contestare a acestora în justiție*.

Capitolul II. Natura juridică a activității ONRC și a actelor pe care acesta le poate emite

1. Chestiunea stabilirii *naturii juridice a ONRC, ca instituție publică centrală*, este necesară, esențială și prealabilă stabilirii naturii juridice a actelor juridice pe care le pot emite atât structura centrală, cât și oficiile județene care fac parte din structura acestuia. Utile și relevante, în acest scop, sunt prevederile capitolului II al NLRC având denumirea *„Organizarea Oficiului Național al Registrului Comerțului și a oficiilor registrului comerțului” (art. 19-27)*.

2. Examinarea și interpretarea prevederilor legale menționate evidențiază, fără îndoială, faptul că ONRC, ca instituție publică înființată printr-o lege specială, fiind aflat în subordinea (în drept, acest tip de subordonare este una verticală) Ministerului Justiției (MJ), autoritate publică centrală aparținând puterii executive, *poate fi asimilat unei autorități publice aparținând aceleiași puteri* [a se vedea prevederile art. 2 alin. (1), lit. b) al Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ]. La o astfel de

concluzie se poate ajunge prin studierea competențelor acordate de lege acestei instituții, *competențe în care predomină activitățile specifice administrației publice* (emiterea de acte juridice de organizare a executării legilor, operațiuni tehnico-administrative ori operațiuni material-juridice necesare aplicării prevederilor legale).

3. În temeiul raporturilor de subordonare ierarhică (verticală) a ONRC în raport cu MJ, apreciez că acest organ central al puterii executive *este competent să suspende (în caz de îndoieli privind legalitatea) ori să anuleze (în cazul în care urma controalelor se va constata și reține ilegalitatea), după caz, prin ordin al ministrului, actele administrative emise de către reprezentantul legal ori înlocuitorii acestuia, cu excepția celor pentru care legea prevede, în mod expres, o procedură specială de contestare și/sau acelor care au intrat deja în circuitul civil, producând efecte juridice specifice*. De asemenea, *persoanele fizice și cele juridice care sunt afectate în drepturile și interesele lor legitime prin actele administrative emise de către ONRC ori prin refuzul de a soluționa anumite cereri care sunt de competența acestei instituții publice le vor putea ataca în contencios administrativ, respectiv, în primă instanță, cu excepția situațiilor în care legislația specială reglementează o altă cale și competență de soluționare a unor astfel de litigii*.

4. *Personalitatea juridică de drept public, conferită de lege [art. 19 alin. (1) din NLRC] ONRC, permite reprezentantului legal al acestuia, respectiv a înlocuitorilor săi, să emită acte administrative, individuale ori normative, acte purtând denumirea de „decizii”, așa după cum s-ar putea deduce din prevederile art. 20 alin. (2), care stabilește că „înființarea, organizarea și funcționarea birourilor teritoriale se stabilesc prin regulament (act administrativ cu caracter normativ, având ca scop stabilirea de măsuri în vederea organizării executării prevederilor NLRC – n.a.), aprobat prin decizie a directorului general al ONRC”*. De asemenea, art. 22 alin. (5) conferă competență directorului general al ONRC de a emite *decizii (acte administrative cu caracter individual), vizând încheierea, modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de funcțiune și de muncă, după caz, precum și aplicarea sancțiunilor disciplinare*.

6. Desigur, în calitatea sa de conducător și de reprezentant legal al ONRC, *directorul general va putea emite și alte categorii de decizii conținând măsuri de organizare, asigurare și de executare în concret a prevederilor NLRC, respectiv ale ordinelor MJ referitoare la aprobarea unor regulamente aplicabile în activitatea menționatului oficiu [spre exemplu, regulamentul evocat de art. 117 alin. (4) din NLRC]*. Fiind acte administrative individuale ori normative, după caz, și fiind emise în cadrul unei activități executive, deciziile directorului general trebuie să fie motivate, în fapt și în drept, și să fie conforme cu toate actele normative cu forță superioară.

7. Chiar dacă *ONRC are personalitate juridică de drept public, calitate în care se manifestă, în principal, ca subiect de drept administrativ, conform prevederilor Codului civil, în general, ca subiect al raporturilor juridice, acesta poate intra prin manifestarea de voință a reprezentanților săi legali și în raporturi juridice civile, de dreptul muncii etc., încheind contracte ori alte acte juridice de drept privat, conforme cu regimul său juridic*. În mod firesc și corelativ personalității sale juridice civile, *ONRC are capacitate procesuală activă și pasivă, așa cum rezultă din prevederile art. 119 alin. (1) din NLRC, putând participa la diverse litigii, izvorâte din aplicarea acestei legi, în calitate de reclamant, intervenient în interes propriu ori al uneia dintre părți sau de pârât, după caz*.

8. În temeiul *competenței sale de colaborare cu autorități și instituții publice naționale și internaționale, precum și cu alte entități, ONRC, prin reprezentantul său legal, poate încheia protocoale de colaborare care trebuie afișate pe pagina de internet a*

acestei instituții – a se vedea prevederile art. 24 lit. n), art. 25 lit. g) și art. 27 alin. (5). Cât privește natura juridică a unor astfel de protocoale (le am în vedere pe acelea care privesc raporturile cu alte autorități și instituții naționale), deși la o analiză sumară ar părea că au natura unor acte juridice bi- sau multilaterale contractuale, trebuie reținute practica judiciară și cea constituțională relativă la natura acestora, conform cărora ele au natura juridică a unor acte administrative, cu caracter normativ emise în comun.

9. În ceea ce privește oficiile județene (teritoriale), inclusiv birourile teritoriale ale registrului comerțului, art. 20 alin. (1) stabilește, fără niciun echivoc, că acestea nu au personalitate juridică. Par a avea însă, printr-o ficțiune juridică, *o anumită capacitate procesuală pasivă în anumite litigii*⁵! Apreciez că o soluție mai potrivită, ca acuratețe și consecvență juridică, ar fi fost, eventual, aceea în care s-ar fi optat pentru soluția ca citarea să se refere la ONRC, prin oficiul registrului competent teritorial.

10. În treacăt fie spus, personal, *nu-mi este clar de ce oficiile județene ale registrului comerțului mai sunt arondate fiecărui tribunal (județean), organ jurisdicțional (aparținând puterii judecătorești), în timp ce ONRC este subordonat MJ, organ al puterii executive, cu caracter nejurisdicțional, evident!?* Menționata soluție legală pare a fi fost preluată fără o justificare temeinică și actuală din anterioarele reglementări, în care controlul de legalitate a înregistrărilor în registrul comerțului era încredințat judecătorului-delegat de către tribunalul pe lângă care era arondat ori din perioada interbelică, în care registrului comerțului era ținut de către o grefă a tribunalelor comerciale care existau în acea perioadă. *Noua reglementare a registrului comerțului nu evidențiază vreo legătură organizatorică și/sau funcțională esențială cu tribunalele care funcționează în fiecare reședință de județ (în afară de competența teritorială și materială, în anumite litigii, prevăzută de Codul de procedură civilă) care să justifice arondarea menționată.*

11. Chiar dacă oficiile județene ale registrului comerțului nu au personalitate juridică, apreciez că, în temeiul competenței lor conferite de NLRC, *au totuși o anumită capacitate administrativă, respectiv abilitarea de a stabili raporturi de drept administrativ*, așa cum s-a exprimat doctrina de specialitate, „emițând acte administrative, în regim de putere publică, sau prestând un serviciu public, știut fiind că pentru aceasta nu este necesar ca entitatea respectivă să aibă personalitate juridică”⁶. Așa fiind, apreciez că, deși NLRC nu prevede în mod explicit, directorii oficiilor județene ale registrului comerțului, în calitatea lor de conducători ai unei structuri organizatorice teritoriale, *trebuie să aibă competența de a emite decizii, în special cu caracter individual*, întrucât, potrivit prevederilor art. 21 alin. (5), aceștia „*au atribuții și competențe de conducere, organizare, coordonare și control al activității desfășurate în cadrul oficiului registrului comerțului și al personalului din subordine*”.

12. Actul juridic cel mai important și frecvent, însă, pe care poate să-l emită oficiile județene ale registrului, prin persoana registratorului, *este încheierea prin care un astfel de funcționar public/personal de specialitate juridică decide cu privire la*

⁵ Conform prevederilor alin. (3) al art. 118 din NLRC, „instanța soluționează plângerea în complet alcătuit dintr-un singur judecător, cu citarea părții și a oficiului registrului comerțului competent”.

⁶ A se vedea, în acest sens, G. Bogasiu, *Justiția actului administrativ. O abordare biunivocă*, Ed. Universul Juridic, București 2013, pp. 17-19.

cererile de înregistrare în registrul comerțului, precum și cu privire la alte cereri date de către lege în competența sa [art. 28 alin. (2)]⁷.

13. Cu titlu de *chestiune prealabilă*, îmi pun întrebarea (retorică, desigur, având în vedere că prevederea menționată este în vigoare) care au putut fi motivele de ordin conceptual-juridic pentru care legiuitorul român din 2022 a atribuit denumirea de „încheiere” unui act administrativ de executare în concret a unor dispoziții ale NLRC, precum și altor acte normative incidente în materie (spre exemplu, Legea nr. 31/1990 – LS), în condițiile în care activitatea registratorului, în opinia mea, nu este una jurisdicțională, în sensul în care doctrina și practica judiciară în materie înțeleg o astfel de noțiune?

14. Este de notorietate că încheierea este, la originea ei, o „mini”-hotărâre judecătorească, adică *un act jurisdicțional aparținând dreptului procesual civil, având fie caracter preparatoriu, fie interlocutoriu ori decizional, după caz, fiind pronunțată de către un judecător în cadrul unei proceduri jurisdicționale contencioase ori necontencioase*. Așa fiind, care ar trebui să fie considerentele pentru care este potrivit să fie preluată denumirea unui act jurisdicțional, emanând de la puterea judecătorească și fiind specific acesteia, și atribuită unor decizii (acte) administrative nejurisdicționale, emise în cadrul unei proceduri administrative de înregistrare și soluționare a unor cereri specifice materiei înregistrărilor în registrul comerțului? În ceea ce mă privește, *înclin a crede că avem de a face, și în această chestiune, cu o preluare necritică și nepotrivită a unor termeni și denumiri din perioada în care controlul asupra operațiunilor privind registrul comerțului era dat în competența unor judecători*.

15. Sunt de părere că *procedura de soluționare a cererilor privitoare la înregistrările în registrul comerțului și la alte cereri în legătură cu un astfel de registru este o procedură administrativă fără caracter jurisdicțional, specifică unei activități administrative a unei instituții publice cu un obiect de activitate special, vizând realizarea unor obiective de interes public major, respectiv ținerea evidenței unor largi categorii de profesioniști și realizarea publicității legale, a actelor și faptelor acestora, în conformitate cu prevederile art. 18 și ale art. 200-206 C. civ.*

16. Chiar dacă s-a putea afirma că *denumirea de încheiere nu este una pe care o întâlnim doar în reglementarea conținută de NLRC, ci și în alte materii, mai mult sau mai puțin similare, cum ar fi cadastrul și publicitatea imobiliară ori în materie notarială (ambele materii având reglementate proceduri nejurisdicționale)*, totuși, având în vedere *calitatea de funcționar public al registratorului*⁸, investit cu puterea de a emite

⁷ Conform prevederilor art. 28 alin. (1) din NLRC, *„registratorul este personalul de specialitate juridică din cadrul ONRC investit să realizeze serviciul public al controlului de legalitate prealabil înregistrării în registrul comerțului”*. Alin. (2) al aceluiași articol statuează că *„registratorul soluționează, prin încheiere, cererile de înregistrare în registrul comerțului și alte cereri privind înregistrări în registrul comerțului”*. În fine, textul alin. (3) stabilește faptul că *„încheierile registratorului purtând semnătura olografă sau electronică a acestuia sunt acte de autoritate publică, având forța probantă și forța executorie prevăzută de lege”*.

⁸ În opinia mea, deși NLRC nu-l desemnează pe registrator cu titulatura de *funcționar public* (de specialitate juridică), examinarea statutului special al acestuia, conferit de noua lege, în special a modului de numire, precum și competența acestuia, este evident că *el este titularul unei funcții publice care implică exercițiul puterii sau al autorității publice*. Așa fiind, apreciez că raporturile juridice ale registratorului cu ONRC ar trebui să fie *raporturi de serviciu, nu de muncă (contractuale) și să fie supuse reglementărilor generale ale O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ ori de către ori o lege specială nu prevede altfel*. O astfel de concluzie este întărită și de prevederile art. 31 din NLRC privind aplicabilitatea regimului incompatibilităților

acte juridice unilaterale, de autoritate publică prin care se realizează serviciul public de control al legalității, prealabil efectuării unor operațiuni administrative⁹, opiniez că, pentru rigoare științifică și juridică, *denumirea corectă a actului juridic pe care registratorul este competent să-l emită în urma verificării prealabile a cererilor de înregistrare în registrul comerțului pentru și a altor cereri privind înregistrările în registrul comerțului ar putea fi aceea de „dispoziție” ori una și mai generală, și anume de „decizie”*¹⁰.

17. Cu privire la procedura de emitere a încheierilor registratorului și la efectele acestora, sunt remarcabile și relevante, în principal, prevederile art. 105-117 ale secțiunii a 7-a („Procedura în fața registratorului”) din cadrul capitolului IV, intitulat „Procedura de înregistrare”.

18. Pentru că prin acest studiu nu mi-am propus, totuși, să examinez, *in extenso*, și procedura de emitere a încheierilor, mă voi limita la a arăta că în procesul de emitere a acestui tip de acte administrative (ce-i drept, de procedură administrativă), conform prevederilor art. 28 alin. (4), *registratorul nu „poate fi supus niciunei restricții, influențe, presiuni, constrângeri sau intimidări din partea unei persoane fizice sau juridice sau a unei autorități”. Cu alte cuvinte, se bucură de independență funcțională, asumându-și întreaga responsabilitate profesională cu privire la legalitatea soluțiilor pe care le poate adopta prin încheierile pe care le pronunță.* De altfel, nu trebuie ignorat și aspectul că *încheierile pe care le emite registratorul, în calitate de funcționar public abilitat de lege să emită acte administrative prin care să se pronunțe asupra unor cereri relative la registrul comerțului și care produc efecte diverse și substanțiale, sunt acte juridice emise nu în numele propriu al registratorului, ci în numele legii și al ONRC, cu menționarea oficiului registrului comerțului județean căruia i s-a adresat cererea de înregistrare, drept pentru care trebuie considerate actele juridice proprii ale acestei instituții publice, cu toate consecințele juridice prevăzute de lege pentru o astfel realitate juridică* (a se avea în vedere prevederile art. 218 C. civ., a căror aplicare, în lipsa unor

institute de art. 94 din Legea nr. 161/2003, precum și de cele art. 33 din noua lege a registrului comerțului care face trimitere și la Legea nr. 176/2012 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, acte normative care fac referire expresă la funcționarii publici.

⁹ Potrivit prevederilor art. 374 C. adm., care reprezintă dreptul comun în materie de statut al funcționarilor publici (a se vedea, în acest sens, spre exemplu: V. Vedinaș, *Codul administrativ adnotat. Noutăți. Examinare comparativă. Note explicative*, ed. a III-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2021, pp. 379-504), *„raporturile de serviciu se nasc și se exercită pe baza actului administrativ de numire, emis în condițiile legii”*. Spre comparație, se impune a se reține faptul că, potrivit prevederilor art. 39 din NLRC, raporturile juridice dintre ONRC și registratori, deși aceștia, așa cum am afirmat în nota de subsol precedentă, sunt funcționari publici, *nu sunt calificate ca fiind raporturi de serviciu, ci ca raporturi de muncă*, supuse prevederilor Codului muncii în măsura compatibilității lor cu statutul special al registratorilor. Urmează a observa și conchide că *NLRC, creând un statut special registratorilor, a inovat și a reglementat un hibrid juridic: funcționar public special care are raporturi de muncă, nu raporturi de serviciu*. Rămâne de văzut în ce măsură, în caz de lacună de reglementare a NLRC, dispozițiile acesteia se vor completa totuși cu prevederile Codului administrativ și dacă doctrina și practica judiciară în materie vor găsi a fi corectă o astfel de inovație!

¹⁰ Pentru o definiție a *deciziei administrative*, a se vedea, spre exemplu: I. Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, Ed. Risoprint, 1999, Cluj-Napoca, pp. 19-22. În viziunea autorului citat, decizia administrativă este înțeleasă ca fiind „o manifestare deliberată de voință a unei autorități publice, realizată în cadrul activității executive pentru atingerea scopurilor specifice acestei forme fundamentale de activitate a statului” (p. 22).

dispoziții contrare în legi speciale, sunt aplicabile, indiferent că avem în vedere persoane juridice de drept privat ori de drept public, cum este cazul ONRC).

19. În temeiul atribuțiilor (a competenței) conferite de lege, *sunt de părere că registratorul nu poate decide la emiterea unei anumite încheieri decât pe considerente de legalitate, nu și de oportunitate, prin derogare de la dreptul comun în materie de decizii administrative, care permite, în anumite situații, decidenților să țină seama și de considerente de oportunitate*¹¹ sau, mai exact spus, legalitatea unei încheieri a registratorului prezumă și îndeplinirea cerinței oportunității emiterii ei.

20. Ca de altfel orice alt act administrativ, pentru a se bucura de caracteristicile pe care legea le conferă (autoritatea publică, prezumția de legalitate, forța probantă a actului autentic, caracterul executoriu), *încheierea registratorului trebuie să fie temeinică și complet documentată, motivată convingător, în fapt și în drept, astfel încât să permită celor interesați corecta ei aplicare ori, după caz, contestarea ei în justiție, în condițiile legii, după caz.*

21. Consider că nu este lipsit de interes a-mi exprima opinia că, *în temeiul independenței funcționale conferite de NLRC registratorilor, încheierile acestora nu pot fi suspendate, modificate ori anulate nici de către ministrul Justiției, nici de către ONRC prin reprezentantul legal și nici prin decizia directorilor oficiilor județene, această concluzie fiind susținută de faptul că legea menționată atribuie o astfel de competență doar instanțelor de judecată (judecătorii și tribunale, după caz) după o procedură specială (a se vedea, spre edificare, prevederile art. 112-120 din NLRC). În schimb, până la momentul în care încheierile emise de către registrator vor fi fost comunicate destinatarilor și/sau vor fi intrat (produs efecte) în raporturi de drept civil ori de altă natură, vor putea fi suspendate, modificate ori chiar revocate de către însuși emitentul lor.*

22. În ceea ce privește *tipurile de încheieri care pot fi emise de către registratori* (după tipul de soluție pe care o pot conține), din examinarea prevederilor NLRC rezultă că acestea ar putea fi următoarele: *încheieri de acordare a unor termene de cel mult 15 zile pentru remediere sau de completare a cererilor de înregistrare [art. 106 alin. (1)]; încheieri de respingere a cererii de înregistrare, în cazul în care solicitantul nu îndeplinește obligațiile dispuse prin încheierea de amânare [art. 106 alin. (5)]; încheieri prin care registratorul ia act de renunțarea solicitantului la cererea de înregistrare [art. 108 alin. (2)]; încheieri de admitere a cererilor de înregistrare, legal formulate, care trebuie pronunțate în termen de o zi lucrătoare de la data înregistrării la oficiul registrului comerțului a cererii sau, după caz, de la data îndeplinirii tuturor formalităților și primirii tuturor documentelor și informațiilor, dispuse de registrator, pentru constituire și înregistrare [art. 107 alin. (1)]; încheieri de respingere a cererilor de înregistrare care nu îndeplinesc cerințele legale [art. 108 alin. (1)]; încheieri prin care se dispune rectificarea erorilor materiale din încheierile pronunțate [art. 30 lit. h) și 114 alin. (1)]; încheieri privind îndreptarea erorilor materiale constatate în înscrisurile depuse de solicitant [art. 114 alin. (2)]; încheieri privind reconstituirea, parțială ori totală, după caz, a dosarelor persoanelor înregistrate în registrul comerțului [art. 115 alin. (1)]; încheieri de constatare și sancționare contravențională a unor abateri de la prevederile LS [art. 260 alin. (5)]; încheieri prin care se aplică amenzi administrative pentru fiecare zi de întârziere la depunerea unor documente la registrul comerțului [art. 260 alin. (6) din LS]; încheieri privind autorizarea consul-*

¹¹ Cu privire la cheștiunea oportunității actelor administrative, a se vedea, spre exemplu, L. Chiriac, *Drept administrativ. Activitatea autorităților administrației publice*, Ed. Hamangiu, București, 2011, pp. 135-136.

tării unor registre ale profesioniștilor care se află în păstrarea ONRC (art. 261 din LS); încheieri prin care se numesc lichidatori și experți independenți care trebuie să pronunțe asupra anumitor chestiuni legate bunuri, valori și evaluări; încheieri de avizare a unor proiecte de documente, în materie de reorganizare a unor societăți; încheieri de radiere a unor persoane juridice; încheieri prin care se solicită autorităților și instituțiilor publice, persoanelor fizice și juridice, care dețin documente de interes pentru efectuarea înregistrărilor, să le comunice registratorilor [art. 115 alin. (3) din NLRC] etc.

23. Cu privire la toate categoriile de încheieri enumerate, trebuie reținută și obligația registratorilor de a le motiva, temeinic și complet, în fapt și în drept, deși, din păcate, cerința motivării este prevăzută, în mod expres, doar în cazul încheierilor de respingere a cererilor de înregistrare care nu îndeplinesc cerințele legale.

24. Fiind acte administrative unilaterale (de administrație activă), încheierile pronunțate de către registratori cu privire la înregistrările dispuse (înmatriculări ale profesioniștilor persoane juridice, înregistrări ale profesioniștilor persoane fizice, precum și înscrierile de mențiuni ulterioare înregistrărilor efectuate) însoțite de certificatele aferente, pentru a fi opozabile solicitanților și pentru a produce efectele avute în vedere de aceștia, trebuie comunicate, în oricare dintre modalitățile (opționale) reglementate de art. 111 din NLRC (la ghișeu, în format letric, în format electronic ori prin poștă, cu confirmare de primire). Singurul tip de încheiere care nu trebuie comunicată este acela prin se ia act de renunțarea la cererea de înregistrare.

25. O ultimă mențiune și observație, care cred că s-ar impune a fi făcute în legătură cu încheierile registratorilor prin care se dispun înregistrări în registrul comerțului, precum și efectuarea altor operațiuni în legătură cu care legea prevede competența acestor funcționari publici este aceea că emiterea lor este temeiul în care personalul oficiilor registrului comerțului va efectua operațiunile material-juridice și/sau cele tehnico-materiale dispuse prin acele acte administrative¹². Cu alte cuvinte, emiterea unei încheieri de admitere a unei cereri adresate registrului comerțului este premisa legală necesară și prealabilă materializării scopului în care a fost formulată cererea (efectuarea unei înmatriculări, a oricărei alte înregistrări ori eliberări de certificate, atestate, alte înscrieri etc.). Acesta ar putea fi considerentul pentru care, potrivit prevederilor art. 110 din NLRC, în urma efectuării înregistrărilor, de natură diversă, odată cu certificatele care atestă efectuarea operațiunii dispuse de registrator, se comunică solicitanților și încheierile care au stat la baza efectuării lor.

26. O altă problemă pe care am supus-o examinării în cadrul prezentului studiu este aceea a naturii juridice a certificatelor de înregistrare, care se întocmesc și se eliberează de către ONRC, prin oficiile județene competente, în urma înmatriculării profesioniștilor persoane juridice și a înregistrării profesioniștilor persoane fizice autorizate, întreprinderi individuale și întreprinderi familiale. De asemenea, am reflectat și cu privire la natura juridică a certificatelor de înscriere de mențiuni, a certificatelor de radiere a înregistrărilor, asupra certificatelor constatatoare despre datele înregistrate, precum și a certificatelor că un anumit act sau fapt nu este înregistrat, la care se referă art. 11 alin. (1) din NLRC. Acestor categorii de certificate se mai pot adăuga și certificatele privind dreptul de proprietate asupra activelor rămase după lichidarea patrimoniilor unor societăți [art. 260 alin. (6²) din LS], certificate asupra cărora, datorită complexității analizei naturii unor astfel de certificate, nu mă voi pronunța cu acest prilej.

¹² Cu privire la înțelesul noțiunilor de operațiuni material-juridice și tehnico-materiale ca elemente ale activităților de executare a legilor (de administrație publică), a se vedea, spre exemplu, I. Santai, *op. cit.*, vol. II, pp. 215-223.

27. *Sub aspectul cel mai general, toate categoriile de certificate enumerate au ca temei ideea de confirmare ori de infirmare, după caz, a faptului că au fost înregistrate în registrul comerțului anumite acte și fapte privind profesioniștii care au obligația legală și administrativă de a fi înregistrați într-un astfel de sistem de evidență și publicitate legală.* Cu alte cuvinte, astfel de certificate au ca funcție dovedirea anumitor situații de fapt și/sau de drept, pe baza existenței sau a lipsei înregistrărilor unor acte și fapte care privesc anumiți profesioniști. Dar oare certificatele pe care le emit ONRC și oficiile sale județene sunt acte juridice administrative cu caracter constatator sau sunt doar înscrisuri probatorii (instrumentum), care confirmă sau infirmă, pe baza evidențelor pe care le conduc, anumite situații¹³?

28. Din perspectiva modului meu de gândire, cred că răspunsul sau răspunsurile la o astfel de întrebare ar trebui diferențiate și/sau nuanțate. Astfel, în ceea ce privește certificatele de înregistrare care se emit ca urmare a înmatriculării profesioniștilor persoane juridice¹⁴, ținând seama de prevederile legale care stabilesc că unii dintre ei, cum ar fi societățile reglementate de Legea nr. 31/1990 (LS), precum și alte acte normative speciale care reglementează problematica altor tipuri de persoane juridice de tip asociativ și cu scop lucrativ dobândesc personalitate juridică (deplină) doar de la data înmatriculării lor în registrul comerțului, într-o logică firească a reglementărilor, consider că acele certificate ar trebui calificate ca acte administrative atributive de statut personal (impuse de lege)¹⁵, care atestă legala constituire a acelor persoane juridice și care le conferă calitatea de subiect de drept, care poate participa în raporturile juridice, în nume propriu și pe socoteala proprie. Sau, altfel spus, acest tip de certificat este un act administrativ constitutiv de drepturi¹⁶. Dacă aprecierea mea este corectă, ar însemna că, întrucât certificatul de înregistrare produce efecte juridice și în alte ramuri de drept (civil, muncii etc.), modificarea, suspendarea ori anularea lui nu se vor putea face decât pe cale judecătorească, în condițiile legii. În realitatea juridică actuală însă, o astfel de calificare pe care eu o propun pare a fi contrară celei care rezultă din interpretarea literală a prevederilor art. 127 din NLRC, care califică, *expressis verbis*, certificatul de înregistrare ca fiind doar un „document” (instrumentum) nu un act juridic (negotium).

29. Cât privește certificatele de înregistrare a profesioniștilor, desemnați de NLRC, cu denumirea de persoane fizice autorizate (PFA), întreprinderi individuale (ÎI) și întreprinderi familiale (ÎF), astfel cum aceste tipuri de profesioniști sunt reglementate de O.U.G. nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele

¹³ Cu privire la distincția dintre actele administrative propriu-zise și înscrisurile doveditoare ale acestora, a se vedea, spre exemplu, L. Chiriac, *op. cit.*, pp. 33-34.

¹⁴ În opinia mea, distincția terminologică pe care o face art. 2 alin. (1) lit. b) pct. 1 și 2 din NLRC între înmatricularea în registrul comerțului a persoanelor juridice și înregistrarea în același registru al comerțului a PFA, ÎI și ÎF nu are niciun fundament logic, istoric sau de altă natură atât timp cât sub aspect etimologic „înmatricularea”, la origine, avea în vedere operațiunea generică de înregistrare într-un registru numit „Matricula” a tuturor comercianților aparținând unei organizații profesionale a acestora. Așa fiind, mi se părea firesc ca legiuitorul să fi optat fie doar pentru termenul de înmatriculare fie doar pentru cel de înregistrare, fără a mai opera o astfel de terminologie diferită.

¹⁵ A se vedea, pentru o astfel de calificare, realizată sub imperiul LRC, T. Prescure, *Registrul comerțului*, Ed. ALL Beck, București 2001, pp. 218-219.

¹⁶ Conform prevederilor art. 127 alin. (1) din NLRC, „certificatul de înregistrare conținând codul unic de înregistrare este documentul care atestă că persoana juridică a dobândit personalitate juridică, respectiv că profesioniștii au fost luați în evidența oficiului registrului comerțului de pe lângă tribunal și în evidența organului fiscal”.