



CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă pentru completarea
Ordonanței Guvernului nr. 22/2002 privind executarea
obligațiilor de plată ale instituțiilor publice,
stabilite prin titluri executorii**

Analizând propunerea legislativă pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 22/2002 privind executarea obligațiilor de plată ale instituțiilor publice, stabilite prin titluri executorii (b107/02.03.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/1107/09.03.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D170/09.03.2026,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare completarea Ordonanței Guvernului nr. 22/2009 privind executarea obligațiilor de plată ale instituțiilor publice, stabilite prin titluri executorii, aprobată cu completări prin Legea nr. 288/2002, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, este avută în vedere suspendarea de drept a executărilor silite prin poprire asupra conturilor instituțiilor publice, deschise la Trezoreria Statului sau la instituțiile de credit, pe durata termenului de 6 luni prevăzut la art. 2 din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, propunerea analizată vizând, în opinia inițiatorilor, asigurarea echilibrului între interesul creditorului (în sensul valorificării creanței

acestui, stabilită printr-un titlu executoriu) și interesul public, reflectat în funcționarea optimă a instituțiilor publice.

2. Menționăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

3. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul. Consecutiv acestui aspect, semnalăm invocarea eronată a dispozițiilor constituționale, în cadrul formulei de atestare a legalității adoptării proiectului de lege (fiind în prezența unei legi ordinare, iar nu a unei legi organice).

4. Amintim faptul că, potrivit **Deciziei nr. 1/2020** a Înaltei Curți de Casație și Justiție, în Dosarul nr. 2236/1/2019, din perspectiva principiului afectațiunii speciale, s-a admis recursul în interesul legii formulat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, reținându-se că „În interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 privind executarea obligațiilor de plată ale instituțiilor publice, stabilite prin titluri executorii, aprobată cu completări prin Legea nr. 288/2002, cu modificările și completările ulterioare, și art. 781 alin. (5) lit. c) din Codul de procedură civilă, **sumele destinate plății drepturilor salariale, aflate în conturi deschise la unitățile de trezorerie și societăți bancare, nu pot face obiectul executării silite prin poprire**”.

Conform aceleiași decizii, „Prin Decizia nr. 127 din 19 februarie 2008 (...), Curtea Constituțională a reținut că ordonanța a cărei constituționalitate este contestată are o evidentă finalitate de protecție a patrimoniului instituțiilor publice, ca o premisă indispensabilă a desfășurării activității lor în condiții optime și, prin aceasta, a îndeplinirii atribuțiilor ce le revin ca parte integrantă a mecanismului statului (...). Curtea a mai constatat că este neîntemeiată și susținerea potrivit căreia actul normativ criticat contravine dispozițiilor art. 6 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, deoarece permite statului să împiedice, să anuleze sau să întârzie în mod excesiv executarea unei hotărâri judecătorești pronunțate împotriva sa. Astfel, este adevărat că *prin instituirea unui termen de 6 luni în care instituția debitoare este obligată să facă demersurile necesare pentru a-și îndeplini obligația de plată (dacă executarea creanței stabilite prin titluri executorii nu începe sau nu continuă din cauza lipsei de fonduri) se prelungește durata procedurii de executare a*

titlului. Însă, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, de exemplu, în Cauza Burdov contra Rusiei (2002), s-a statuat că, deși o autoritate statală nu ar putea să invoce lipsa de lichidități pentru a justifica refuzul de a executa o condamnare, în mod excepțional, se admite că o întârziere în executare ar putea fi justificată de circumstanțe speciale, chiar dacă regula este aceea a executării într-un termen rezonabil. Această întârziere nu trebuie să se eternizeze, astfel încât să aducă atingere substanței înseși a dreptului protejat de art. 6 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale”.

Totodată, prin **Decizia nr. 444/2003** (...), Curtea Constituțională a statuat că, indiscutabil, ordonanța instituie anumite limite ale executării, în sensul că aceasta nu se poate face asupra oricăror resurse bănești ale instituțiilor publice, ci numai asupra acelor alocate special de la buget în acest scop. Această limitare nu este, însă, contrară Legii fundamentale, ci este în concordanță cu principiile consacrate de aceasta și nu înfrânge regula accesului liber la justiție sau dreptul la un proces echitabil. Interzicerea executării silite asupra altor fonduri bănești decât cele alocate de la bugetul de stat în acest scop nu constituie o discriminare a creditorului în favoarea statului, ci o normă de protecție de interes general, fiind de neconceput ca pe calea executării silite a unui titlu executoriu să se ajungă la lipsirea unei instituții publice de resursele sale financiare destinate acoperirii altor cheltuieli decât cele stabilite prin titlul executoriu.

5. Cu titlu informativ, menționăm că, în prezent, prin Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 2336/2011, cu modificările și completările ulterioare, a fost aprobată *Procedura de punere în aplicare a titlurilor executorii în baza cărora se solicită înființarea popririi conturilor autorităților și instituțiilor publice deschise la nivelul unităților Trezoreriei Statului*. Potrivit art. 2 alin. (1) din procedură, „Cel târziu în prima zi lucrătoare de la data primirii de la executorul judecătoresc sau de la organul fiscal competent în executarea silită a adresei de înființare a popririi asupra conturilor unei instituții ori autorități publice, în care este menționat titlul executoriu în temeiul căruia s-a înființat poprirea, însoțită de încheierea de încuviințare a executării sau un certificat privind soluția pronunțată în dosar, *unitatea teritorială a Trezoreriei Statului va înștiința în scris instituția sau autoritatea publică cu privire la data primirii adresei de înființare a popririi și suma pentru care se dispune poprirea*. La adresa care se

transmite instituției sau autorității publice se anexează situația disponibilităților de fonduri/creditelor bugetare deschise și neutilizate, după caz, prevăzută în anexa nr. 1, existente la data primirii adresei de înființare a popririi”.

De asemenea, potrivit art. 3 din procedură, „Cel târziu în prima zi lucrătoare de la primirea adresei de înștiințare însoțite de situația prevăzută în anexa nr. 1, instituția sau autoritatea publică, indiferent de modalitatea de organizare și finanțare, *are obligația de a comunica în scris unității teritoriale a Trezoreriei Statului informații în legătură cu sumele existente în conturi la data primirii adresei de înființare a popririi, care se indisponibilizează*, completând în acest scop formularul prevăzut în anexa nr. 2 cu sumele care se indisponibilizează pe capitole de cheltuieli bugetare și pe titluri de cheltuieli bugetare la care există disponibilități de credite bugetare deschise și neutilizate sau cu sumele existente în conturile de disponibilități, după caz/sumele care fac obiectul indisponibilizării vor fi stabilite de instituțiile și autoritățile publice ținând cont de prevederile art. 1 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, aprobată cu completări prin Legea nr. 288/2002, cu modificările și completările ulterioare, precum și de categoriile de sume care nu sunt supuse executării silite prevăzute la art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, aprobată cu completări prin Legea nr. 288/2002, cu modificările și completările ulterioare, și la art. 781 alin. (5) din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările ulterioare”.

Conform art. 4 alin. (1) din procedură, „În situația în care instituția publică sau autoritatea publică nu transmite situația prevăzută în anexa nr. 2 în termenul stabilit la art. 3 alin. (1), unitatea teritorială a Trezoreriei Statului va proceda la indisponibilizarea sumelor din conturile instituției sau autorității publice până la nivelul sumei totale înscrise în titlul executoriu”.

6. Sub aspectul fondului soluțiilor avansate, apreciem că acestea sunt susceptibile de critici, pentru următoarele considerente:

a) potrivit prevederilor art. 2 și 3 din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, „*Dacă executarea creanței stabilite prin titluri executorii nu începe sau continuă din cauza lipsei de fonduri, instituția debitoare este obligată ca, în termen de 6 luni, să facă demersurile necesare pentru a-și îndeplini obligația de plată. Acest termen curge de la data la care debitorul a primit somația de plată comunicată de organul competent de executare, la cererea creditorului/în cazul în care*

instituțiile publice nu își îndeplinesc obligația de plată în termenul prevăzut la art. 2, creditorul va putea solicita efectuarea executării silite potrivit Codului de procedură civilă și/sau potrivit altor dispoziții legale aplicabile în materie”;

b) **dispozițiile imperative mai sus citate au caracter special față de dreptul comun în materia executărilor silite prin poprire** (Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare, respectiv Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare, după caz), **prevalând în aplicare față de norma generală în materie** (*specialia generalibus derogant*); art. 2¹ alin. (4) din propunerea legislativă analizată se referă tocmai la acest aspect;

c) din punct de vedere al naturii juridice, termenul de 6 luni prevăzut la art. 2 din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 este un termen de grație, prevăzut în favoarea instituțiilor publice debitoare, echivalând fie cu o suspendare a începerii executării silite prin poprire (teza I), fie cu o suspendare a executării propriu-zise;

d) mai mult decât atât, conform prevederilor art. 5 și 6 din cadrul aceluiași act normativ, „Creditorul și debitorul pot conveni asupra altui termen decât cel prevăzut la art. 2, precum și asupra unor alte condiții de îndeplinire a oricăror obligații stabilite prin titlul executoriu/în cazurile în care, din motive temeinice privind realizarea atribuțiilor prevăzute de lege, instituția debitoare nu își poate îndeplini obligația de plată în condițiile prevăzute la art. 1 alin. (1), art. 2 sau 4, aceasta va putea solicita instanței judecătorești care soluționează cauza acordarea, în condițiile legii, a unui termen de grație sau/și stabilirea unor termene de plată eșalonată a obligației respective. În cazurile în care obligația de plată este stabilită prin hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă, instituția debitoare poate solicita instanței care a dat această hotărâre luarea măsurilor prevăzute la alin. (1), care se aplică în mod corespunzător. Dacă obligația de plată este stabilită printr-un titlu executoriu, altul decât o hotărâre judecătorească, cererea formulată potrivit alin. (1) se soluționează de către instanța de executare competentă. Instanța sesizată potrivit alin. (1) - (3), la cererea instituției debitoare, prin încheiere executorie, când este cazul, va putea suspenda începerea ori continuarea executării silite până la soluționarea prin hotărâre definitivă și irevocabilă a cererii privind acordarea termenului/termenelor de plată a sumei datorate. Suspendarea se dispune fără plata unei cauțiuni. Încheierea poate fi atacată cu recurs,

în mod separat. În cazuri urgente, instanța prevăzută la alin. (4), la cererea instituției debitoare, poate dispune, prin încheiere și fără citarea părților, suspendarea provizorie a executării până la soluționarea cererii de suspendare formulate potrivit alin. (4). Suspendarea se dispune fără plata unei cauțiuni. Încheierea nu este supusă niciunei căi de atac. (6) Cererile introduse potrivit alin. (1) - (5) sunt scutite de taxa judiciară de timbru și se judecă cu precădere. Hotărârea dată în cauzele prevăzute la alin. (1) - (3) poate fi atacată numai cu recurs”;

e) conform pct. 15 din considerentele **Deciziei Curții Constituționale nr. 598/2021**, invocată, de altfel, și prin Expunerea de motive, „Față de textul antereferit cuprins în Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, Curtea a statuat că, indiscutabil, ordonanța instituie anumite limite ale executării, în sensul că aceasta nu se poate face asupra oricăror resurse bănești ale instituțiilor publice, ci numai asupra acelor alocate special de la buget în acest scop. Această limitare nu este însă contrară Constituției, ci, așa cum s-a arătat, este în concordanță cu principiile consacrate de aceasta și nu înfrânge regula accesului liber la justiție sau dreptul la un proces echitabil ori dreptul de proprietate. Interzicerea executării silite asupra altor fonduri bănești decât cele alocate de la bugetul de stat în acest scop nu constituie o discriminare a creditorului în favoarea statului, ci o normă de protecție de interes general, fiind de neconceput ca pe calea executării silite a unui titlu executoriu să se ajungă la lipsirea unei instituții publice de resursele sale financiare destinate acoperirii altor cheltuieli decât cele stabilite prin titlul executoriu. Astfel, **Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 are o evidentă finalitate de protecție a patrimoniului instituțiilor publice, ca o premisă indispensabilă a desfășurării activității lor în condiții optime, și, prin aceasta, a îndeplinirii atribuțiilor ce le revin ca parte integrantă a mecanismului statului. Art. 44 alin. (1) din Constituție, prin care se garantează creanțele asupra statului, nu precizează că aceasta presupune executarea lor de îndată, condițiile instituite în această materie prin ordonanță, chiar dacă afectează celeritatea procedurii, necontravenind Constituției, ci urmărind găsirea resurselor necesare pentru executarea obligațiilor”;**

f) aplicarea unitară a legii, de către terții popriți, derivă din interpretarea și aplicarea prioritară a normei speciale în materie, în caz contrar debitorii urmăriți având deschisă procedura validării popririi, în cazul popririi civile (conform Codului de procedură civilă), respectiv a contestației la executare (poprirea civilă și poprirea fiscală);

g) nu trebuie omisă ipoteza concursului de popriri, caz în care prevalează poprirea fiscală față de cea civilă, respectiv prima poprire înregistrată în cazul celor de același rang;

h) în legătură cu art. 2¹ alin. (4), apreciem că norma propusă are caracter explicativ, urmând a fi avute în vedere, în acest sens, prevederile art. 38 alin. (1) și (3) teza I din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căroră „*Textul articolelor trebuie să aibă caracter dispozitiv, să prezinte norma instituită **fără explicații sau justificări**. Utilizarea unor explicații prin norme interpretative este permisă **numai în măsura în care ele sunt strict necesare pentru înțelegerea textului**”;*

i) în perspectiva asigurării egalității de tratament dintre instituțiile publice debitoare, precum și a corelării cu art. 3 din același act normativ, ar putea fi avută în vedere *de lege ferenda* amendarea actualului art. 2 din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, în sensul reținerii obligației instituției publice debitoare de a întreprinde demersurile necesare în vederea îndeplinirii obligației de plată stabilită prin titlul executoriu, în termen de 6 luni de la data comunicării somației, fără a se mai face mențiune cu privire la elementul de condiționalitate conținut de partea introductivă a tezei I din cadrul acestui articol, și anume „dacă executarea creanței stabilite prin titluri executorii nu începe sau continuă din cauza lipsei de fonduri”.

*

* *

Față de aspectele mai sus menționate, apreciem că soluțiile legislative preconizate prin prezenta propunere legislativă nu pot fi promovate în forma prezentată.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE

București

Nr. 234/16.03.2026