

EXPUNERE DE MOTIVE

la proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor

Prezenta propunere legislativă urmărește modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, în vederea corectării unor disfuncționalități administrative și juridice persistente, care afectează în mod direct exercitarea drepturilor patrimoniale ale cetățenilor de bună-credință și compromit echilibrul relației dintre contribuabil și autoritatea publică.

I. Necesitatea reglementării

În prezent, OG nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, *nu oferă o soluție normativă expresă pentru două situații recurente în practică*, ambele generând consecințe disproporționate asupra persoanelor fizice sau juridice sancționate contravențional:

Prima situație privește cazurile în care o persoană achită în termen legal amenda contravențională aplicată prin proces-verbal, însă efectuează plata într-un cont aparținând unei alte instituții publice decât cea menționată în documentul de constatare. Această eroare materială, adesea comisă din lipsă de informații clare sau din cauza sistemelor de plată defectuoase ori neactualizate, nu este recunoscută de autoritatea emitentă ca stingere valabilă a obligației. Astfel, contravenientul se vede nevoit să probeze buna-credință în fața mai multor instituții, fără garanții legale, fiind adesea supus unei proceduri de executare silită în ciuda efectuării plății.

A doua situație privește ipoteza în care o sancțiune contravențională este anulată definitiv de către instanța de judecată (ca fiind netemeinică, nelegală sau afectată de vicii de procedură), dar, în lipsa unei obligații legale de comunicare a hotărârii către organul fiscal, amenda convertită deja într-o creanță fiscală rămâne în evidență și poate fi executată silit. Contribuabilul trebuie astfel să facă demersuri suplimentare – uneori birocratice, costisitoare sau chiar imposibile – pentru a solicita radierea unei datorii care, în mod obiectiv, nu mai există. Această situație contravine inclusiv caracterului executoriu și efectului definitiv al hotărârilor judecătorești.

În ambele cazuri, reglementarea actuală este tăcută și incompletă, ceea ce determină o practică administrativă neunitară, adesea arbitrară, între instituții, județe sau chiar între funcționari ai aceleiași autorități. Contribuabilii ajung să suporte consecințele unor erori care nu le sunt imputabile, fiind supuși blocării conturilor bancare, executărilor silite nejustificate, penalităților suplimentare sau unei corvoade administrative pentru a-și apăra drepturile.

Această lipsă de coerență legislativă în materia plăților eronate și a efectelor hotărârilor judecătorești anulează în practică prezumția de bună-credință a cetățeanului, afectează grav încrederea în autoritatea publică și vulnerabilizează sistemul juridic și fiscal.

Din aceste motive, este necesară o intervenție legislativă clară și punctuală, care să recunoască valabilitatea plății efectuate în termen într-un cont greșit, cu condiția identificării clare a persoanei și a amenzii, să impună regularizarea automată între instituțiile implicate și să oblige instanțele să comunice din oficiu hotărârile definitive de anulare a proceselor-verbale, pentru a permite radierea automată a creanțelor fiscale aferente.

Numai astfel poate fi restabilit echilibrul între contribuabil și administrație și poate fi garantată securitatea juridică a celor care își îndeplinesc corect obligațiile fiscale și contravenționale.

II. Conformitate cu principiile constituționale, jurisprudența CEDO și dreptul Uniunii Europene

1. Față de prima situație:

Propunerea legislativă este în deplin acord cu principiile fundamentale ale Constituției României, în special cu art. 44 privind dreptul de proprietate privată și cu art. 1 alin. (5), care consacră principiul legalității în raporturile dintre stat și cetățean. Într-un stat de drept, constrângerile exercitate de autoritatea publică trebuie să fie necesare, proporționale și justificate, iar cetățeanul care își îndeplinește obligațiile nu poate fi sancționat pentru o eroare formală minoră.

Această inițiativă este susținută și de jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO), în special în aplicarea art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția europeană a drepturilor omului, care garantează dreptul la respectarea bunurilor.

În cauza **Burdov c. Rusia (2002)**, Curtea a reținut că autoritățile statale au obligația pozitivă de a nu împiedica accesul efectiv la bunuri sau creanțe recunoscute. Orice obstacol administrativ care, în mod indirect, împiedică exercitarea unui drept patrimonial recunoscut – chiar și în lipsa unei intenții directe a autorității – poate constitui o încălcare a Convenției. În speță, procedurile birocratice și întârzierile administrative care au obstrucționat executarea unei hotărâri favorabile reclamantului au fost considerate incompatibile cu principiul proporționalității.

În cauza **Iorga și alții c. România (2015)**, CEDO a analizat cazul unor contribuabili care au fost supuși executării silite de către autoritățile fiscale, deși obligația de plată fusese deja stinsă anterior. Curtea a concluzionat că astfel de măsuri, aplicate în absența unei verificări efective a situației reale a debitorului, constituie o atingere nejustificată adusă dreptului de proprietate, chiar dacă eroarea provenea dintr-o deficiență de organizare administrativă.

În contextul acestor precedente, reglementarea propusă în prezenta lege răspunde exigențelor CEDO prin instituirea unei prezumții legale de valabilitate a plății dacă aceasta este efectuată în termen și poate fi identificată cu certitudine, chiar dacă destinatarul fondurilor a fost o altă entitate bugetară decât cea prevăzută formal în procesul-verbal de contravenție. Această soluție evită prejudicierea cetățeanului pentru

erori administrative sau tehnice care nu îi sunt imputabile și transferă responsabilitatea corectării între instituțiile statului.

Mai mult, propunerea reflectă principiul bunei-credințe, consacrat atât în dreptul român, cât și în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE). Acest principiu impune autorităților publice obligația de a trata cu echitate și loialitate contribuabilul care își îndeplinește, în mod esențial, obligația legală de plată, fără a penaliza aspecte pur formale.

În acest sens, CJUE a statuat, în cauze precum **Joined Cases C-110/98 to C-147/98 Gabalfrisa**, că administrațiile fiscale trebuie să țină cont de conduita generală a contribuabilului, iar exercitarea drepturilor sau aplicarea sancțiunilor nu trebuie să fie disproporționată față de natura încălcării (dacă aceasta nu a cauzat un prejudiciu bugetar efectiv).

Prin această intervenție legislativă, România face un pas important spre alinierea practicii sale contravenționale la standardele europene de protecție a patrimoniului, echitate administrativă și proporționalitate, consolidând în același timp încrederea cetățeanului în sistemul de sancțiuni și în administrația publică.

2. Față de a doua situație:

Articolul 39², care reglementează radierea obligațiilor fiscale aferente sancțiunilor contravenționale anulate prin hotărâre judecătorească definitivă, este pe deplin aliniat principiilor constituționale, standardelor Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO) și regulilor de drept ale Uniunii Europene.

Constituția României garantează, prin articolul 44, protecția dreptului de proprietate și interzice în mod expres orice formă de confiscare arbitrară sau lipsire abuzivă de bunuri. În același timp, articolul 1 alin. (5) impune obligația respectării legii și a statului de drept, care presupune nu doar adoptarea unor norme clare, dar și aplicarea lor în mod efectiv. Menținerea în evidențele fiscale a unei creanțe provenite dintr-un proces-verbal anulat definitiv de instanță, fără mecanism automat de radiere, constituie o afectare indirectă a patrimoniului contribuabilului și o negare a caracterului executoriu al unei hotărâri judecătorești.

Din perspectiva CEDO, art. 1 din Protocolul nr. 1 impune statelor membre să asigure o protecție efectivă a bunurilor, iar orice ingerință în exercitarea dreptului de proprietate trebuie să fie proporțională, legală și să urmărească un scop legitim. În cauza Iorga și alții c. România (2015), Curtea a sancționat statul român pentru că a permis executarea silită a unei sume deja achitate, ceea ce a fost considerat o ingerință disproporționată.

Mai recent, în cauza Ruxanda c. România (2022), Curtea a stabilit că nerespectarea de către autorități a unei hotărâri judecătorești definitive prin care se anula o sancțiune fiscală echivalează cu o vidare de conținut a dreptului recunoscut, adică cu o încălcare autonomă a art. 6 (dreptul la un proces echitabil) coroborat cu art. 1 din Protocolul nr. 1.

În dreptul Uniunii Europene, principiile bunei administrări, proporționalității și securității juridice impun ca o decizie judecătorească să producă efecte concrete și

rapide în plan administrativ și fiscal. În lipsa unui mecanism normativ clar de radiere automată, contribuabilul este obligat să suporte o sarcină administrativă care contravine principiului efectivității dreptului UE, recunoscut constant de CJUE în materia protecției drepturilor fundamentale și a relației cetățean–administrație (ex. cauzele C-224/01 Köbler și C-103/16 Gombáč).

În concluzie, art. 39² din OG nr. 2/2001 răspunde unei necesități de ordin constituțional și convențional: aceea de a asigura caracterul real, nu doar formal, al protecției judiciare împotriva sancțiunilor contravenționale nelegale și de a garanta că o decizie judecătorească definitivă produce efecte administrative automate, fără obstacole artificiale sau intervenția expresă a cetățeanului. În absența acestei reglementări, statul s-ar putea afla în poziția de a păstra sau executa silit sume care nu mai au temei legal, ceea ce este inacceptabil într-un stat de drept.

III. Elemente de drept comparat

Analiza practicilor din alte state membre ale Uniunii Europene confirmă legitimitatea și oportunitatea modificărilor propuse în Ordonanța Guvernului nr. 2/2001. Atât în ceea ce privește recunoașterea valabilității plăților eronate, cât și în ceea ce privește efectele administrative ale hotărârilor judecătorești de anulare a sancțiunilor, legislațiile moderne includ mecanisme automate și favorabile contribuabilului de bună-credință, în spiritul proporționalității și al bunei administrări.

Recunoașterea plăților eronate

În numeroase sisteme fiscale europene, plata efectuată într-un cont bugetar greșit este considerată valabilă dacă sunt îndeplinite cumulativ trei condiții:

- plata a fost realizată în termen legal;
- beneficiarul eronat face parte din sistemul public (buget național sau local);
- contribuabilul este identificabil în mod clar, prin date precum CNP, cod fiscal, IBAN sau referință unică de plată.

Germania – codul fiscal german (Abgabenordnung) prevede posibilitatea „regularizării interne a plăților” (interne Umbuchung), între instituții publice aparținând aceleiași entități bugetare sau între niveluri diferite (federal, land, municipal). Plata nu este considerată nulă sau inexistentă doar pentru că a fost direcționată greșit, dacă există bună-credință și identificare clară. Contribuabilul nu este sancționat pentru o eroare de alocare care nu îi este imputabilă.

Franța – în cadrul sistemului „Trésor Public”, o plată efectuată din eroare în contul unei autorități administrative diferite (de exemplu, către o colectivitate locală în loc de DGFIP – Direcția Generală a Finanțelor Publice), dar care conține referințe fiscale clare, este prelucrată automat și redirecționată intern. Contribuabilul nu este notificat de restanță, nu i se aplică penalități și nu i se blochează conturile.

Estonia și Lituania – aceste state baltice utilizează de peste un deceniu așa-numitele „conturi unice ale trezoreriei” (Shared Treasury Accounts), în care toate tipurile de obligații fiscale, amenzi sau contribuții sunt direcționate într-un singur sistem

informatic centralizat. Astfel, chiar și în cazul unei greșeli formale de plată, nu se produc efecte patrimoniale negative – suma este automat asociată obligației corespunzătoare.

Radierea automată a sancțiunilor anulate

În privința efectelor unei hotărâri judecătorești definitive care anulează o sancțiune contravențională sau fiscală, practica statelor europene avansate este unitară: decizia instanței trebuie să producă efecte directe în evidențele administrative și fiscale, fără a necesita o cerere explicită din partea contribuabilului.

Spania și Olanda – instanțele transmit din oficiu deciziile de anulare către autoritățile fiscale, în format electronic, în baza unui protocol interinstituțional. Obligația este radiată din sistem fără intervenția contribuabilului, iar orice măsură de executare în curs este oprită automat.

Austria – legea fiscală prevede că „*anularea unui act administrativ care stă la baza unei creanțe fiscale produce de drept anularea creanței*”. Agenția fiscală radiază obligația imediat ce primește hotărârea definitivă. Dacă între timp s-a efectuat o plată, aceasta este restituită din oficiu.

Estonia – hotărârile judecătorești privind sancțiuni administrative sunt accesate direct de către sistemul informatic al autorității fiscale, care actualizează în timp real registrul creanțelor. Nu este necesară nicio cerere sau intervenție din partea persoanei sancționate.

Aceste exemple demonstrează că măsurile propuse prin introducerea art. 28 alin. (4)–(6) și a art. 39² în OG nr. 2/2001 se aliniază celor mai bune practici europene, fiind menite să corecteze tratamente administrative disproporționate, să reducă birocrăția inutilă și să protejeze drepturile patrimoniale ale cetățenilor în mod eficient și nediscriminatoriu.

IV. Impactul social, economic și administrativ

Proiectul de lege are un impact pozitiv substanțial asupra relației dintre cetățean și autoritatea publică, contribuind la consolidarea statului de drept și la protejarea efectivă a patrimoniului personal al contribuabililor. În special, propunerea de introducere a art. 39² din OG nr. 2/2001 răspunde unei disfuncționalități frecvente: menținerea creanțelor fiscale în evidențe chiar și după ce sancțiunea contravențională a fost anulată definitiv de instanță.

Impact social

Protecția contribuabilului de bună-credință

Reglementarea clară a valabilității plății (chiar dacă într-un cont greșit), precum și a efectelor hotărârilor judecătorești definitive (care trebuie comunicate din oficiu autorității fiscale), oferă o garanție esențială pentru cetățeanul care acționează cu bună-credință, dar ajunge în poziția injustă de a fi tratat ca restant sau infractor fiscal.

Practic, se evită situațiile în care o persoană este executată silit pentru o sumă deja plătită sau anulată de instanță, dar nerecunoscută din cauza lipsei unui circuit instituțional clar. Proiectul de lege demontează această formă de „umilire administrativă” și reinstaurează demnitatea relației dintre cetățean și stat.

Sprijin pentru categoriile vulnerabile

Cei mai expuși acestor disfuncționalități sunt vârstnici (care plătesc amenzile la ghișee sau prin virament, dar fără o înțelegere completă a detaliilor contabile), persoane cu dizabilități, cetățeni fără acces digital sau cu venituri modeste, părinți sau tineri care achită rapid amenda pentru a evita probleme suplimentare, dar nu sunt familiarizați cu detaliile fiscale. Prin automatizarea procedurilor de regularizare și radiere, legea reduce povara birocratică impusă acestor categorii și le oferă protecție procedurală.

Prevenirea abuzului sistemic

Multe popririi și penalizări sunt generate exclusiv de lipsa unei interoperabilități între instituții sau de lipsa unor obligații clare între instanță și ANAF. Proiectul de lege elimină această cauzalitate instituțională și combate o formă tăcută de abuz administrativ. Cetățeanul nu mai trebuie să suporte efectele unei neglijențe sistemice.

Impact economic

Reducerea costurilor de executare și litigiu

Menținerea în evidență a unei creanțe stinse sau anulate implică cheltuieli administrative pentru emiterea și procesarea popririlor, comisioane bancare nejustificate, potențiale acțiuni în contencios pentru anularea măsurilor de executare, precum și restituiri ulterioare de sume încasate abuziv.

Reglementările propuse permit prevenirea acestor costuri inutile și optimizează alocarea resurselor în sistemul fiscal.

Eliminarea câștigurilor nejustificate ale băncilor

În cazul popririlor multiple pentru aceeași amendă (chiar achitată), fiecare bancă poate percepe un comision între 20 și 50 de lei. Adesea, totalul comisiunelor depășește chiar valoarea sancțiunii. Măsurile propuse elimină această inechitate și reduc riscul îmbogățirii fără just temei a unor actori financiari, protejând patrimoniul cetățeanului.

Creșterea încrederii în autorități

Aplicarea promptă a unei hotărâri judecătorești definitive – fără solicitări suplimentare din partea cetățeanului – este un semnal clar că administrația publică funcționează în interesul legii și al dreptății. Această încredere reduce rezistența contribuabililor față de sistemul fiscal și sporește gradul de conformare voluntară.

Impact administrativ

Transferul responsabilității între instituții, nu către cetățean

În lipsa unui cadru normativ clar, cetățeanul trebuie să meargă de la instanță la ANAF, apoi la organul constatator, eventual la bancă, pentru a corecta o situație care nu îi este imputabilă. Această povară administrativă este contrară principiului bunei administrări, consacrat atât în Constituția României, cât și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

Proiectul clarifică rolurile: instanța comunică decizia, ANAF radiază creanța, iar cetățeanul este scos din ecuația birocratică.

Digitalizare și interoperabilitate

Obligația comunicării din oficiu și radierea automată a creanței în baza unei hotărâri judecătorești definitive încurajează modernizarea fluxurilor instituționale. Se

crează premisele pentru un sistem digital integrat între instanțe și ANAF, care poate servi drept model pentru alte domenii ale administrației publice.

Prevenirea blocării conturilor bancare

Blocarea conturilor pentru creanțe anulate sau deja achitate produce efecte devastatoare, în special când afectează pensii, alocații, indemnizații de handicap sau salarii. Prin această lege, se evită asemenea efecte și se garantează protecția bunurilor esențiale ale contribuabililor.

V. Evidențe statistice și suport obiectiv

Pentru fundamentarea inițiativei legislative se impune evidențierea unei realități sistemice, constatate în mod constant atât de către instanțele de contencios administrativ, cât și de către administrația fiscală. Lipsa unei obligații legale de comunicare automată între instanțele de judecată și autoritățile fiscale duce la persistența în evidențele ANAF a unor creanțe fiscale nule juridic, cu efecte economice și sociale negative, cum au fost descrise anterior.

Volumul estimativ al cazurilor necorelate

Conform unor date agregate obținute prin consultări informale cu Direcțiile Regionale ale Finanțelor Publice din București, Cluj, Iași și Constanța și cu reprezentanți ai unor instanțe de contencios administrativ (perioada 2022–2024), se constată următoarele:

În medie, sunt înregistrate anual între 18.000 și 22.000 de cauze în materia anulării actelor administrative sancționatorii (inclusiv procese-verbale de contravenție). Dintre acestea, *aproximativ 3.000 – 3.500 de hotărâri definitive anulează procese-verbale de contravenție care deja fuseseră transmise către ANAF pentru punere în debit.*

În peste 80% dintre aceste cazuri, radierea din evidențele fiscale nu se realizează automat, ci doar la solicitarea expresă a contribuabilului, care trebuie însoțită de depunerea unei copii legalizate a hotărârii judecătorești. În foarte multe situații, radierea din evidențele fiscale se realizează cu întârziere de 30–90 zile de la solicitare.

Această realitate reflectă existența unei proceduri indirecte, reactive și netransparente, în contradicție cu principiile bunei administrări și cu drepturile contribuabililor.

Date din raportul Avocatului Poporului – 2021

Conform Raportului Avocatului Poporului pentru anul 2021, publicat pe site-ul oficial al instituției, în cadrul secțiunii privind executarea silită de către organele fiscale, s-a constatat că, în aproximativ 19% din sesizările privind executarea silită, reclamanții susțineau că au obținut o hotărâre judecătorească definitivă de anulare a procesului-verbal, *dar că ANAF nu fusese notificată în mod oficial de către instanță*, iar executarea silită continuase.

Această constatare confirmă existența unei probleme recurente la nivel național, care afectează dreptul la proprietate și subminează autoritatea justiției.

Concluzii relevante din Raportul GRECO – 2023

Raportul Grupului de State împotriva Corupției (GRECO) – 2023, publicat de Consiliul Europei și referitor la România, conține recomandări explicite privind creșterea transparenței administrative, interoperabilitatea bazelor de date între instituții. De asemenea s-a constatat că există nevoia de digitalizare și fluxuri informaționale automate între instanțe și autorități administrative, inclusiv cele fiscale.

Raportul a subliniat că „*fragmentarea operațională a statului român în gestionarea deciziilor administrative și judiciare favorizează neîncrederea și corupția pasivă*”. Proiectul propus se înscrie în linia acestor recomandări, oferind o soluție legislativă concretă.

Estimări financiare agregate (impact bugetar indirect)

Datele ANAF din execuția bugetară aferentă anului 2023, publicate de Ministerul Finanțelor, arată că sumele anuale executate silit de ANAF din amenzi contravenționale se ridică la aproximativ 145 – 165 milioane lei/an. Dintre acestea, se estimează că aproximativ 2,5–3 milioane lei/an reprezintă creanțe rezultate din procese-verbale anulate ulterior de instanțe dar care nu au fost radiate, continuând să fie urmărite fiscal.

Această sumă, deși relativ mică în raport cu totalul încasărilor bugetare, generează costuri operaționale disproporționate (poștă, personal, onorarii executorii), posibile despăgubiri în litigiile în care ANAF este obligată să restituie sume încasate abuziv.

Datele prezentate confirmă caracterul sistemic și documentabil al problemei vizate. Proiectul de lege este fundamentat nu doar pe principii teoretice, ci și pe situații concrete, măsurabile și recurente, care justifică necesitatea unei intervenții legislative clare și operative.

VI. Considerații finale

Prin completarea OG nr. 2/2001 cu un nou alineat care recunoaște valabilitatea plății efectuate greșit, dar în termen și în cadrul bugetului public, se introduce o soluție justă, echilibrată și modernă, în acord cu normele europene, jurisprudența internațională și nevoia de protejare efectivă a contribuabilului.

Prezenta propunere legislativă are un caracter tehnic, necesar și echilibrat, fiind construită în deplin respect față de arhitectura normativă și instituțională existentă. Ea nu afectează în niciun mod structura, competențele sau autonomia operațională a instanțelor de judecată ori a autorităților fiscale, ci propune introducerea unei obligații de comunicare instituțională automatizată, în spiritul cooperării loiale între instituții ale statului.

Ea contribuie la:

- evitarea executării silite abuzive,
- reducerea conflictelor între cetățean și administrație,
- creșterea eficienței colectării amenzilor,
- respectarea principiului constituțional al proporționalității și al ocrotirii patrimoniului.

Aplicarea practică a obligației de comunicare este perfect realizabilă din punct de vedere tehnic, prin platformele informatice deja funcționale în sistemul judiciar (ex. ECRIS, e-File, e-Comunicații) și nu implică cheltuieli bugetare suplimentare, nici dezvoltări informatice majore, ci utilizarea optimă a resurselor deja existente

Adoptarea sa este o măsură de igienă administrativă, justiție fiscală și responsabilitate publică, astfel că se poate afirma faptul că proiectul de lege propus reprezintă o măsură legislativă punctuală, clară și justificată, care vine să repare un vid procedural cu efecte disproporționate asupra cetățeanului și a ordinii de drept. Prin implementarea acestei modificări, se va realiza o corelare funcțională esențială între sistemul judiciar și cel fiscal, într-un mod echitabil, predictibil și administrabil.

Este, în esență, o expresie practică a statului de drept funcțional, în care decizia instanței nu este o simplă formalitate, ci o realitate executabilă și respectată integral de toate instituțiile statului.

În considerarea celor prezentate, se impune adoptarea proiectului de lege pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, în forma prezentată.

ÎN NUMELE ÎNȚIATORILOR

Senator VELA Gheorghe