



PRIM MINISTRU

1598
DATA 20082021

Biroul permanent al Senatului

L. 217, 14.09.2021

Doamnă președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ*, Guvernul României formulează următorul:

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind unele măsuri administrative și fiscale din starea de urgență*, inițiată de doamna senator neafiliat Diana Iovanovici - Șoșoacă (**Bp. 181/2021**).

I. Principalele reglementări

Prin inițiativa legislativă se propune declararea nulității proceselor verbale de contravenție emise în considerarea dispozițiilor *Decretului Președintelui României nr. 195/2020*¹ pe durata stării de urgență.

Totodată, se propune exonerarea debitorilor de la plata amenzilor neachitate până la data intrării în vigoare a legii, cu consecința neaplicării măsurilor de executare silită de către organele fiscale precum și restituirea amenzilor achitate de către debitori, în tot sau în parte, la cererea acestora.

II. Observații

1. Potrivit prevederilor art.41 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, "titlul actului normativ cuprinde denumirea generică a actului, în funcție de categoria sa juridică și de autoritatea emitentă, precum și obiectul reglementării exprimat sintetic".

Semnalăm astfel neconcordanța între titlul proiectului și obiectul său de reglementare, având în vedere că amenzile contravenționale reprezintă creanțe

¹ privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României

bugetare², iar nu fiscale³, creanțele rezultate din amenzi contravenționale neavând nicio legătură cu domeniul fiscalității, aplicabil, așa cum rezultă din art. 1 din *Legea nr. 207/2015*⁴, doar regimului taxelor, impozitelor și contribuțiilor sociale.

2. În expunerea de motive a inițiativei legislative se face referire la *Decizia Curții Constituționale nr. 152/2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.9, art.14 lit. c1)-f) și ale art 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență și a ordonanței de urgență, în ansamblul său, precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.34/2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, în ansamblul său.*

Precizăm că activitatea Curții Constituționale este reglementată de *Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările ulterioare.*

Potrivit prevederilor art.31 din această lege, ”(1) *Decizia prin care se constată neconstituționalitatea unei legi sau ordonanțe ori a unei dispoziții dintr-o lege sau dintr-o ordonanță în vigoare este definitivă și obligatorie. (..)*

(3) *Dispozițiile din legile și ordonanțele în vigoare constatate ca fiind neconstituționale își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale, dacă, în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pune de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept”.*

Totodată, menționăm că regimul juridic al contravențiilor este reglementat de *Ordonanța Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare.*

Cu caracter de principiu, menționăm că efectele juridice vizate, respectiv decontravenționalizarea faptelor sancționate în temeiul art. 28 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999*, se produc oricum în considerarea *Deciziei Curții Constituționale nr.152/2020*, prin care art. 28 a fost declarat neconstituțional.

Desigur, o măsură legislativă prin care să se lămurească anumite aspecte legate de producerea în concret a acestor efecte ar fi de dorit în ideea degrevării instanțelor judecătorești de o categorie de cauze cu final previzibil.

Cu toate acestea, scopului propus-trebuie să îi corespundă totuși mijloacele adecvate.

Astfel, în ceea ce privește modul de redactare al propunerii legislative, apreciem că unele norme instituite sunt neclare și imprecise, aspecte care, pe lângă dificultățile de interpretare și aplicare, sunt de natură a conduce și la încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție.

² A se vedea definiția creanței bugetare, potrivit art. 1 pct. 7-9 din *Legea nr. 207/2015*

³ A se vedea definiția creanței fiscale, potrivit art. 1 pct. 10-12 din *Legea nr. 207/2015*

⁴privind *Codul de procedură fiscală*

În acest sens, arătăm că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, actul normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se și previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat.

În plus, potrivit art.36 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000, "Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie"*.

3. La alin.(1) al art.1 din inițiativa legislativă se propune ca "*faptele care au fost săvârșite pe durata stării de urgență raportat la dispozițiile Decretului prezidențial nr.195/2020 privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României și care au fost constatate prin procese-verbale de constatare a contravențiilor*" să nu se mai sancționeze.

Precizăm că starea de urgență a fost instituită prin Decretul prezidențial nr.195/2020 pe o durată de 30 de zile, de la data de 16 martie 2020 și a fost prelungită prin Decretul prezidențial nr. 240/2020 pentru o perioadă de 30 de zile, începând cu data de 15 aprilie 2020.

În acest context, apreciem inoportună trimiterea la dispozițiile *Decretului prezidențial nr. 195/2020 privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României*, din moment de contravențiile a căror dezincriminare s-a realizat prin pronunțarea *Deciziei Curții Constituționale nr. 152/2020* sunt cele prevăzute la art. 28 alin. (1) coroborat cu art. 9 alin. (1), ambele din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, cu modificările și completările ulterioare*.

Referitor la propunerea de nesancționare a faptelor constatate prin procese-verbale de constatare a contravențiilor precizăm că, pe lângă imposibilitatea aplicării în prezent a sancțiunilor în condițiile neconstituționalității art.28 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, cu modificările și completările ulterioare*, trebuie avute în vedere și prevederile art.13 din *Ordonanța Guvernului nr.2/2001, cu modificările și completările ulterioare*, potrivit căreia "*Aplicarea sancțiunii amenzii contravenționale se prescrie în termen de 6 luni de la data săvârșirii faptei. În cazul contravențiilor continue, termenul prevăzut la alin.(1) curge de la data încetării săvârșirii faptei. Contravenția este continuă în situația în care încălcarea obligației legale durează în timp*".

Totodată, precizăm că dispozițiile *Ordonanței de urgență a Guvernului nr.34/2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență* nu mai subzistă, deoarece aceasta a fost respinsă prin *Legea nr.100/26.04.2021 privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.34/2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență*.

Menționăm că, în contextul respingerii de către Parlament a *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2020, cu modificările și completările ulterioare*, prin

Legea nr. 100/2021 trebuiau avute în vedere prevederile alin. (7) și alin. (8) ale art. 115 din *Constituția României, republicată*, potrivit cărora:

”(7) *Ordonanțele cu care Parlamentul a fost sesizat se aprobă sau se resping printr-o lege în care vor fi cuprinse și ordonanțele ale căror efecte au încetat potrivit alineatului (3).*

(8) *Prin legea de aprobare sau de respingere se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței.*”

Astfel, art. 1 alin. (1) din inițiativa legislativă nu asigură claritate și coerență reglementării, deoarece faptele contravenționale care au fost constatate prin procese-verbale de constatare au fost deja sancționate, astfel încât textul utilizat de inițiator (respectiv: „*faptele care au fost săvârșite pe durata stării de urgență (...) nu se mai sancționează*”) nu își mai poate găsi aplicabilitate.

Având în vedere cele mai sus prezentate, considerăm că textul propus la alin.(1) al art.1 din inițiativa legislativă nu este formulat în corelare cu voința inițiatorului și scopul urmărit de acesta prin propunerea legislativă, astfel cum sunt exprimate în expunerea de motive aferentă.

În contextul celor menționate mai sus, măsura propusă la art.1 alin.(1) din propunerea legislativă, raportat la prevederile *Legii nr.47/1992, republicate, cu modificările ulterioare și ale Ordonanței Guvernului nr.2/2001, cu modificările și completările ulterioare*, este lipsită de consistență juridică și de efecte.

4. În ceea ce privește art. 1 alin. (2), apreciem că măsurile propuse creează premisele încălcării principiului separației și echilibrului puterilor în stat, statuat de art.1 alin. (4), și, implicit, al încălcării art. 126 din Constituție, având în vedere că anularea proceselor verbale contravenționale reprezintă, în temeiul art. 31 din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*, atributul instanțelor judecătorești, motiv pentru care nu se justifică măsura prevăzută la art. 1 alin. (2) din inițiativa legislativă.

În doctrină, nulitatea a fost definită ca fiind sancțiunea care lipsește actul juridic de efectele sale, contrare normelor juridice edictate pentru încheierea sa valabilă. Astfel, constatarea nulității proceselor-verbale de contravenție și controlul de legalitate al unei sancțiuni contravenționale reprezintă atributul exclusiv al instanțelor de judecată, iar textul propus de inițiator la art. 1 alin. (2) contravine prevederilor legale în materie din moment ce un act normativ nu poate avea efect declarativ.

De asemenea, raportat la obiectul de reglementare al propunerii legislative în discuție, considerăm că prin această inițiativă nu poate fi reglementată declararea nulității proceselor-verbale de constatare a contravențiilor și aplicare a sancțiunilor, având în vedere că, la momentul întocmirii, actele de constatare îndeplineau condițiile de legalitate și temeinicie.

5. Considerăm că măsura propusă de art. 2 din inițiativa legislativă nu poate fi susținută, întrucât, potrivit *Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor*, amenziile reprezintă doar una dintre sancțiunile

principale aplicate în cazul constatării unei contravenții, iar scopul legii ar trebui să vizeze neaplicarea sancțiunilor contravenționale, indiferent că sunt principale sau complementare, iar nu doar a amenzilor.

În acest context, subliniem faptul că *Decizia Curții Constituționale nr. 152/2020*, prin care se constată neconstituționalitatea prevederilor art. 28 alin. (1) din actul normativ anterior menționat, nu are efecte asupra tuturor actelor sancționatorii emise pe durata stării de urgență, fiind astfel necesară particularizarea acelor procese-verbale emise în temeiul prevederilor a căror neconstituționalitate a fost constatată.

Mai mult, nu se precizează dacă procesele-verbale de contravenție supuse acestor prevederi legale se declară nule de drept sau nulitatea acestora trebuie constatată din oficiu de către organele emitente, prin emiterea unui act administrativ.

De asemenea, având în vedere că în evidențele fiscale ale organelor fiscale sunt înregistrate informații cu privire la cuantumul amenzii și datele de identificare ale contravențiilor, fără a fi preluate și informații referitoare la faptele săvârșite de aceștia, considerăm că organele constatatoare trebuie să identifice procesele verbale care intră sub incidența acestei legi și să informeze despre acestea organele fiscale.

Această măsură s-ar putea realiza prin corespondența purtată între organele fiscale și cele constatatoare sau prin încheierea unui protocol de colaborare între organele constatatoare și Ministerul Finanțelor – Agenția Națională de Administrare Fiscală, prin care să se identifice în mod centralizat toate acele procese verbale care intră sub incidența inițiativei legislative.

6. La alin. (1) al art. 2, în contextul celor menționate anterior referitor la alin. (1) al art. 1, precizăm că norma juridică ar trebui să privească restituirea sumelor plătite până la data intrării în vigoare a inițiativei legislative, reprezentând amenzi aplicate prin procesele verbale prin care au fost constatate și sancționate fapte în temeiul *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999, cu modificările și completările ulterioare*, așa cum a fost modificată și completată prin *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2020, cu modificările și completările ulterioare*.

Referitor la aceste sume, menționăm că, raportat la intenția de reglementare, referința ”*în tot sau în parte*” nu aduce consistență juridică inițiativei legislative, sintagma fiind inutilă în economia textului.

7. Referitor la art. 3 din inițiativa legislativă, semnalăm faptul că textul normativ nu asigură o succesiune logică a ideilor care stau la baza intenției de reglementare, având în vedere că se propune eliminarea obligației de achitare a tuturor amenzilor contravenționale și nu exclusiv a celor aplicate pentru nerespectarea art. 9 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, cu modificările și completările ulterioare*, aspect contradictoriu cu obiectul inițiativei legislative în discuție.

Totodată, considerăm că alin. (2) al art. 2 din inițiativa legislativă este lipsit de relevanță în contextul art. 3, cu precizarea că art. 3 ar putea fi completat în sensul că activitățile de executare silită încetează la data intrării în vigoare a inițiativei legislative propuse spre adoptare.

8. În ceea ce privește destinația sumelor provenite din amenzi aplicate pentru contravențiile prevăzute la art.28 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.1/1999, cu modificările și completările ulterioare*, precizăm că, până la intrarea în vigoare a modificărilor aduse prin *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2020, cu modificările și completările ulterioare*, acestea urmau regula instituită la art.8 din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare, aprobată prin Legea nr.180/2002, cu modificările și completările ulterioare*.

Prin *Ordonanța de urgență a Guvernului nr 34/2020, cu modificările și completările ulterioare*, se introducea un nou articol, art.29¹, în *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.1/1999, cu modificările și completările ulterioare*, potrivit căruia începând cu data intrării în vigoare a *Ordonanței de urgență a Guvernului nr.34/2020*, "*Sumele provenite din amenzi aplicate pentru contravențiile prevăzute la art.28 se fac venit integral la bugetul de stat*".

Prin urmare, având în vedere că sumele provenite din amenzi aplicate persoanelor fizice pe durata stării de urgență pentru contravențiile prevăzute la art.28 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.1/1999, cu modificările și completările ulterioare*, se făceau venit la bugetul local, potrivit prevederilor *Ordonanței Guvernului nr.2/2001, cu modificările și completările ulterioare*, prevederile inițiativei legislative în forma actuală au implicații directe asupra activității autorităților administrației publice locale.

În același timp, anularea tuturor proceselor verbale de contravenție emise pe perioada stării de urgență atrage micșorarea veniturilor la bugetul local, cu implicații asupra bugetului general consolidat, acesta fiind deja aprobat prin *Legea bugetului de stat*.

Din perspectiva impactului financiar-bugetar, considerăm că ar fi fost necesare precizări referitoare la identificarea eventualelor surse de finanțare pentru acoperirea deficitului de venituri, cerință impusă atât de dispozițiile art. 15 din *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, cât și de art. 21 din *Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

În acest context, arătăm că restituirea sumelor din amenzi generează impact negativ asupra veniturilor bugetare a cărui dimensiune nu poate fi estimată, întrucât amenziile contravenționale se încasează în conturi bugetare ce cuprind și ale sancțiuni.

Totodată, considerăm necesară respectarea prevederilor art.33 alin.(2) teza a doua din *Legea nr.24/2000, republicată*, referitoare la obligativitatea efectuării studiului de impact.

9. Precizăm că, în prezent, la Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, se află în procedură legislativă parlamentară *Proiectul de Lege privind unele măsuri administrative și fiscale, având obiect de reglementare similar (Plx. nr. 392/2020)*, context în care, dacă această propunere legislativă va fi adoptată, prezenta inițiativă legislativă va rămâne fără obiect.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.

Cu stimă,

~~Florin Vasile CÎDU~~

~~PRIM-MINISTRU~~
~~MINISTRU~~
~~AL ROMÂNIEI~~

Doamnei senator Anca Dana DRAGU

Președintele Senatului