



ROMÂNIA
Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEȘIRE NR. 9181 / 6 MAR 2026

Doamnei Elena-Simina TĂNĂSESCU,
Președintele Curții Constituționale

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ
NR. 3192 / 06 MAR 2026

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 15 alin.

(1) lit. i) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, vă transmitem, alăturat, excepția de neconstituționalitate referitoare la prevederile art. I pct. 32, art. VI pct. 3 și pct. 4, art. VIII pct. 2 și pct. 5, art. VIII pct. 7, art. XII, art. XIII, art. XVII și art. XLIV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2026 pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru adoptarea unor măsuri pentru creșterea capacității financiare a unităților administrativ-teritoriale.

Vă asigur, Doamnă Președinte, de înalta mea considerație.

Avocatul Poporului,


Renate WEBER




ROMÂNIA
Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată,

Avocatul Poporului formulează prezenta

Excepție de neconstituționalitate

referitoare la prevederile art. I pct. 32, art. VI pct. 3 și pct. 4, art. VIII pct. 2 și pct. 5, art. VIII pct. 7, art. XII, art. XIII, art. XVII și art. XLIV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2026 pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru adoptarea unor măsuri pentru creșterea capacității financiare a unităților administrativ-teritoriale

Prevederile art. I pct. 32, art. VI pct. 3 și pct. 4, art. VIII pct. 2 și pct. 5, art. VIII pct. 7, art. XII, art. XIII, art. XVII și art. XLIV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2026 pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru adoptarea unor măsuri pentru creșterea capacității financiare a unităților administrativ-teritoriale contravin textelor constituționale ale art. 1 alin. (3) și art. 1 alin. (5) referitoare la principiul securității juridice (în componenta referitoare la principiul încrederii legitime) și al previzibilității normei, art. 16 privind principiul egalității în drepturi, art. 44 privind dreptul de proprietate private, art. 47 referitor la protecția socială a cetățenilor, art. 50 privind protecția persoanelor cu handicap, art. 53 privind restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți, precum și art. 115 alin. (6) din perspectiva următoarelor

MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE

1. Încălcarea principiului încrederii legitime în sistemul legislativ, parte a principiului securității juridice precum și afectarea demnității umane, ca valoare constituțională supremă

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2026 modifică un număr de 34 de acte normative din diverse domenii de reglementare. Astfel, actul normativ analizat nu are un obiect de reglementare clar,

unic și bine definit pentru că acesta nu modifică un singur act normativ, ci modifică mai multe dispoziții din diverse acte normative, eterogene ca obiect de reglementare. Chiar dacă cele mai multe modificări din cuprinsul legii analizate au vizat Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, se poate constata că celelalte modificări și completări operate în corpul legii nu sunt conexe și indispensabile acesteia, ci ele se alătură, ca modificări și completări ale diverselor acte normative vizate, modificărilor și completărilor aduse ordonanței de urgență anterioare, astfel că scopul actului normativ analizat nu este unic, ci multiplu, subsumat fiecărui domeniu reglementat. Astfel, **modificările și completările operate prin actul normativ criticat nu permit nici stabilirea obiectului său unic de reglementare și, implicit, nici determinarea relației de conexitate cu celelalte materii normate.**

În prezenta cauză, dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 7/2026 privesc modificarea, completarea, derogarea, prorogarea aplicării unui număr semnificativ de acte normative, eterogene prin natura lor - aspecte fiscale, bugetare, de descentralizare, de reorganizare a activității unor entități din administrația publică centrală și locală - și, totodată, cuprind și reglementări proprii. O asemenea interpretare și punere în aplicare a excepției prevăzute de art. 115 alin (4) din Constituție de la regula generală cuprinsă în art. 61 alin. (1) din Constituție aduce atingere competenței cvasiexclusive de legiferare a Parlamentului, respectiv se îndepărtează nepermis de mult de sensul, spiritul și până la urmă de intenția originară a legiuitorului constituțional originar în privința instituției delegării legislative.

Deși nu este în mod expres consacrat de Constituție, principiul încrederii legitime în sistemul legislativ se deduce atât din prevederile art. 1 alin. (3) și (5) din Legea fundamentală, potrivit căreia România este stat de drept, democratic și social, cât și din preambulul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, astfel cum a fost interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa. Referitor la același principiu, instanța de la Strasbourg a reținut că "unul dintre elementele fundamentale ale supremației dreptului este principiul securității raporturilor juridice" (Hotărârea din 6 iunie 2005, pronunțată în Cauza Androne împotriva României, paragraful 44; Hotărârea din 7 octombrie 2009, pronunțată în Cauza Stanca Popescu împotriva României, paragraful 99). Totodată, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că, odată ce statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență rezonabile, pentru a evita pe cât este posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluții (Hotărârea din 1 decembrie 2005, pronunțată în Cauza Păduraru împotriva României, paragraful 92; Hotărârea din 6 decembrie 2007, pronunțată în Cauza Beian împotriva României, paragraful 33).

Prin urmare, prevederile legale criticate sunt de natură să creeze un climat de insecuritate juridică și **încalcă principiul încrederii legitime a cetățenilor în sistemul legislativ**, care impune limitarea posibilităților de modificare a normelor juridice și stabilitatea regulilor instituite prin acestea.

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2026, prin modificarea simultană a 34 de acte normative din domenii diferite, își pierde caracterul de act cu obiect unic de reglementare și devine un instrument legislativ cu finalități multiple. Această structură eterogenă afectează coerența normativă, deoarece modificările nu sunt interdependente și nici indispensabile unele altora, ci reprezintă intervenții disparate asupra unor materii precum fiscalitatea, bugetul public, descentralizarea sau reorganizarea administrației. Lipsa unui scop unic face imposibilă stabilirea unei relații de conexitate între aceste domenii, ceea ce contravine exigențelor constituționale privind claritatea și previzibilitatea legii.

Prin utilizarea excesivă a delegării legislative, Guvernul se îndepărtează de limitele prevăzute de art. 115 alin. (4) din Constituție, afectând rolul primordial al Parlamentului de unică autoritate legiuitoare. O astfel de practică transformă ordonanța de urgență într-un instrument legislativ general, folosit pentru a reglementa simultan politici publice diverse, fără justificarea unei situații extraordinare reale și imediate pentru fiecare domeniu vizat.

Această manieră de legiferare afectează și principiul încrederii legitime, derivat din art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție și consolidat în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care impune stabilitate, coerență și previzibilitate normelor juridice. Modificările numeroase, operate rapid și fără legătură între ele, generează insecuritate juridică pentru cetățeni și instituții, care nu mai pot anticipa evoluția cadrului normativ. În plus, lipsa unei fundamentări unitare și a unei justificări clare pentru fiecare intervenție legislativă amplifică riscul unor interpretări divergente și al aplicării neuniforme a legii.

În ansamblu, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2026 nu doar fragmentează sistemul legislativ, ci afectează echilibrul constituțional între puteri și încrederea publicului în stabilitatea normelor.

În ceea ce privește demnitatea umană, Curtea Constituțională a reținut¹ că art. 1 alin. (3) din Constituție stabilește că *România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate*", ceea ce a dus la calificarea acestui text constituțional ca fiind o reglementare de principiu care constituie cadrul pe care se grefează toate celelalte norme ale Constituției (Decizia nr. 350 din 7 mai 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 504 din 8 iulie 2015, paragraful 18). Din formularea textului constituțional rezultă că acesta operează cu trei noțiuni/sintagme distincte, dar interdependente și anume: "dignitatea omului", "drepturile și libertățile cetățenilor" și "libera dezvoltare a personalității umane".

Titlul II al Constituției nominalizează în mod expres drepturile și libertățile *fundamentale*, acestea fiind o expresie a demnității umane. De asemenea, Curtea a constatat că libera dezvoltare a personalității

¹ Decizia nr. 465 din 18 iulie 2019 asupra propunerii legislative pentru revizuirea Constituției României [PI-x 332/3.07.2019]

umane, pe de o parte, se află în legătură directă cu demnitatea umană, iar, pe de altă parte, elemente din conținutul său normativ se regăsesc în titlul II al Constituției. Astfel, libera dezvoltare a personalității umane care cuprinde atât o latură activă, exprimată sub forma libertății de acțiune (Decizia nr. 80 din 16 februarie 2014, paragraful 99), cât și una pasivă [Decizia nr. 80 din 16 februarie 2014, paragrafele 101 și 102 în corelare cu art. 26 alin. (2) din Constituție], aceasta din urmă având rolul de a asigura respectarea sferei personale a individului și a exigențelor care stau la baza acesteia. Latura pasivă, aflându-se în legătură directă cu demnitatea umană, asigură o protecție subsidiară a "elementelor constitutive ale personalității" atunci când drepturile fundamentale numite nu asigură o atare protecție. Totodată, latura pasivă poate cunoaște anumite restrângeri determinate de drepturile celorlalți sau de ordinea constituțională, pe când demnitatea umană nu poate cunoaște nicio astfel de limitare, fiind intangibilă. Rezultă că atât drepturile și libertățile fundamentale, cât și libera dezvoltare a personalității umane, mai ales sub aspectul laturii sale pasive, se află într-o strânsă conexiune cu demnitatea umană, care constituie sursa lor.

Drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor și garanțiile lor nu pot fi considerate un set difuz de elemente fără nicio legătură între ele, ci alcătuiesc un sistem coerent și unitar de valori, întemeiat pe demnitatea umană. Pe lângă faptul că drepturile și libertățile fundamentale calificate ca atare în Constituție se întemeiază pe demnitatea umană (Decizia nr. 1.109 din 8 septembrie 2009), aceasta, fiind o valoare supremă a statului român, nu are numai o valoare proclamativă și nu este golită de conținut normativ, ci, din contră, are valoare normativă și poate fi calificată ca fiind un drept fundamental cu un conținut distinct ce pune în discuție caracterul și condiția umană a individului. În acest sens, chiar Curtea Constituțională a statuat că desconsiderarea principiilor subiective care caracterizează ființa umană este contrară demnității umane, făcând trimitere în mod expres la formula obiect-subiect teoretizată de Tribunalul constituțional federal german în analiza conceptului de demnitate umană (Decizia nr. 498 din 17 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 650 din 26 iulie 2018, paragraful 52).

Aplicând considerentele de principiu ale deciziei menționate la măsurile dispuse prin actul normativ criticat, reținem că un anumit cadru normativ nu trebuie să desconsidere persoana și să o plaseze într-un plan secund în raport cu dorința statului de a-și executa creanțele.

În consecință, prin caracterul său eterogen și impactul social brutal, **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2026 ignoră formula 'obiect-subiect'** stabilită de Curtea Constituțională. Legiuitorul delegat plasează individul într-un plan secund față de obiectivele sale administrative, transformând cetățeanul dintr-un subiect de drept cu demnitate intangibilă într-un instrument de ajustare fiscală, ceea ce constituie o încălcare nemijlocită a art. 1 alin. (3) din Constituție.

2. Nerespectarea interdicției de adoptare a ordonanțelor de urgență care produc efecte negative asupra exercițiului unor drepturi sau libertăți

Având în vedere argumentele prezentate în cuprinsul prezentei excepții de neconstituționalitate care demonstrează că reglementarea analizată afectează drepturile și libertățile fundamentale sunt incidente prevederile art. 115 alin. (6) din Constituție, referitoare la **interdicția de adoptare a ordonanțelor de urgență care antrenează consecințe negative în planul restrângerii exercițiului unor drepturi și libertăți fundamentale.**

Într-o bogată jurisprudență², evidențiată în mod special în perioada pandemiei Covid-19, Curtea Constituțională a subliniat în repetate rânduri că Guvernul nu poate adopta ordonanțe de urgență care antrenează consecințe negative în planul restrângerii unor drepturi și libertăți fundamentale. Pentru a decide astfel, Curtea a analizat conținutul art. 115 alin. (6) și a stabilit că "se poate deduce că interdicția adoptării de ordonanțe de urgență este totală și necondiționată atunci când menționează că «nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale» și că «nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică». În celelalte domenii prevăzute de text, ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă «afectează», dacă au consecințe negative, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin". Curtea a arătat că "verbul «a afecta» este susceptibil de interpretări diferite, așa cum rezultă din unele dicționare. Din punctul de vedere al Curții, aceasta urmează să rețină numai sensul juridic al noțiunii, sub diferite nuanțe, cum ar fi: «a suprima», «a aduce atingere», «a prejudicia», «a vătăma», «a leza», «a antrena consecințe negative»" (a se vedea în acest sens Decizia nr. 1.189 din 6 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 787 din 25 noiembrie 2008).

Așa cum vor arăta în continuare, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2026 au fost dispuse măsuri legislative de natură a afecta în mod negativ drepturi și libertăți care au un fundament constituțional.

3. Încălcarea principiului securității juridice, al previzibilității normei și a principiului egalității în drepturi (Art. I pct. 32 din cu referire la introducerea art. 378¹ alin. (5) și (7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare)

² Decizia nr. 152 din 6 mai 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

Decizia nr. 157 din 13 mai 2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 2 lit. f) și ale art. 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență

Decizia nr. 55 din 16 februarie 2022 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 6/2016 privind unele măsuri pentru punerea în executare a mandatelor de supraveghere tehnică dispuse în procesul penal, precum și a dispozițiilor art. I pct. 1 fraza a doua, ale art. II pct. 1, ale art. IV pct. 1 fraza a treia și ale art. IV pct. 2 fraza a doua din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 6/2016 privind unele măsuri pentru punerea în executare a mandatelor de supraveghere tehnică dispuse în procesul penal

Dispozițiile criticate au următorul conținut:

"Art. 378¹ :Exercitarea raportului de serviciu cu durata redusă a timpului de muncă la jumătate de normă la nivelul autorităților administrației publice locale

(5) Funcționarii publici definitivi numiți, potrivit dispozițiilor alin. (4), în funcții publice în baza unui raport de serviciu cu timp parțial pot exercita un alt raport de serviciu cu timp parțial în cadrul autorității publice, unei alte autorități a administrației publice locale sau instituții publice subordonate, după caz, în măsura în care atribuțiile și condițiile de ocupare prevăzute în fișele de post aferente celor două funcții publice sunt similare.

(7) Funcționarii publici numiți potrivit dispozițiilor prevăzute la alin. (4) se numesc în funcții publice cu timp parțial la jumătate de normă în cadrul autorității publice, unei alte autorități a administrației publice locale sau instituții publice subordonate, după caz, prin act administrativ al conducătorului autorității administrației publice locale în cadrul căreia funcționarul public definitiv urmează să exercite un alt raport de serviciu cu timp parțial, ca urmare a promovării selecției organizate la nivelul acesteia.

(12) Funcționarii publici care exercită un raport de serviciu cu durata redusă a timpului de muncă la jumătate de normă la nivelul autorităților administrației publice locale, în condițiile prezentului articol, au obligația de a respecta regimul juridic al conflictului de interese."

Scopul fundamental al administrației publice este acela de a servi intereselor și nevoilor cetățeanului, însă cu respectarea limitelor constituționale și legale care guvernează administrația publică în ansamblul său.

Astfel, funcția publică înglobează regimurile juridice aplicabile, în general, personalului din administrația publică, ori, astfel cum a fost consacrat și în reglementarea-cadru originală (Legea nr. 188/1999 privind Statutul juridic al funcționarului public), ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală, administrația publică locală și autoritățile administrației publice autonome.

În scopul dobândirii unei legislații unitare și de aplicabilitate generală în materia dreptului administrativ, în general și a activității funcționarului public, în special, dispozițiile Legii nr. 188/1999 privind Statutul juridic al funcționarului public au fost preluate de Codul Administrativ.

Astfel, în Partea a VI-a, Codul administrativ reglementează „Statutul funcționarilor publici, prevederi aplicabile personalului contractual din administrația publică și evidența personalului plătit din fonduri publice”, consacrand cu caracter de regulă generală normele aplicabile activității corpului funcționarilor publici.

În virtutea regimului de putere publică ce guvernează raporturile în care funcționarul public este implicat, întreaga activitate a acestuia trebuie să se circumscrie legii și dispozițiilor constituționale, funcționarul public având obligația legală de a se supune supremației Constituției și puterii legii în exercitarea atribuțiilor sale. Natura raportului de serviciu al funcționarului public are un statut legal, întrucât funcționarul public numit în funcție cu respectarea normelor legale se face printr-un act administrativ de autoritate, iar funcția de stat are și aceasta statut legal, deoarece actul de instituire al acesteia este întotdeauna un act de autoritate, iar cel care exercită funcția exercită autoritatea statală.

Odată clarificate reperele conceptuale fundamentale analizei, constatăm că prevederile legale criticate referitoare la cumulul de funcții publice aplicabile doar funcționarilor publici din cadrul autorităților administrației publice locale supuse reorganizării, iar nu și celor din administrația publică centrală, contravine art. 16 din Constituție, dar și principiului securității juridice, al previzibilității reglementării și al statului de drept și nu răspunde exigențelor privind garantarea în mod unitar a drepturilor și obligațiilor funcției publice.

Curtea Constituțională a statuat în jurisprudența sa că principiul egalității în drepturi, garantat de art. 16 alin. (1) din Constituție, presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite (Decizia Plenului Curții Constituționale nr. 1/ 1994). Situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional (Decizia nr. 86/2003, Decizia nr. 476/2006, Decizia nr. 573/2011, Decizia nr. 366/2014).

Curtea a stabilit că sintagma "fără privilegii și fără discriminări" din cuprinsul art. 16 alin. (1) din Constituție privește două ipoteze normative distincte, iar incidența uneia sau alteia dintre acestea implică, în mod necesar, sancțiuni de drept constituțional diferite. Curtea a reținut constant că nesocotirea principiului egalității în drepturi are drept consecință neconstituționalitatea privilegiului sau a discriminării care a determinat, din punct de vedere normativ, încălcarea principiului mai sus menționat. Potrivit jurisprudenței sale, discriminarea se bazează pe noțiunea de excludere de la un drept (Decizia Curții Constituționale nr. 62/1993), iar remediul constituțional specific, în cazul constatării neconstituționalității discriminării, îl reprezintă acordarea sau accesul la beneficiul dreptului (a se vedea în acest sens Decizia nr. 685/2012, Decizia nr. 164/2013 sau Decizia nr. 681/2014). În schimb, privilegiul se definește ca un avantaj sau o favoare nejustificat/nejustificată acordat/acordată unei persoane/categorii de persoane; în acest caz, remediul constituțional al privilegiului nejustificat acordat nu echivalează cu acordarea beneficiului acestuia tuturor persoanelor/categoriilor de persoane, ci cu eliminarea privilegiului în discuție (Decizia nr. 755/2014).

Raportat la aceste repere jurisprudențiale, observăm că *noțiunile de "funcție publică și "funcționar public" sunt prevăzute de art. 371 din Codul administrativ, respectiv, funcționarul public*

este persoana numită, în condițiile legii, într-o funcție publică, iar prin îndeplinirea tuturor actelor caracteristice acestei categorii juridice, acționează în condiții de obiectivitate, profesionalism, legalitate și imparțialitate în scopul îndeplinirii de către autoritățile și instituțiile publice a atribuțiilor prevăzute de lege.

Faptul că o persoană poate exercita un singur raport de serviciu, deci poate ocupa o singură funcție publică este întărită și de principiile prevăzute la art. 373 din Codul administrativ, având în vedere în special principiul imparțialității, obiectivității, responsabilității și principiul stabilității.

Totodată, art. 460 și următoarele reglementează regimul incompatibilităților în exercitarea funcțiilor publice *"Funcționarilor publici li se aplică regimul incompatibilităților în exercitarea funcțiilor publice stabilit prin legislația specială privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice și a funcțiilor publice."*

În plus, art. 463 din Codul administrativ prevede că *"Funcționarilor publici li se aplică regimul conflictului de interese în exercitarea funcțiilor publice stabilit prin legislația specială privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice și a funcțiilor publice"*.

Astfel, Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare, prevede la art. 94 alin. (1) și alin. (2): *"Calitatea de funcționar public este incompatibilă cu exercitarea oricărei alte funcții publice sau calități decât cea în care a fost numit, precum și cu funcțiile de demnitate publică. (2) Funcționarii publici nu pot deține alte funcții și nu pot desfășura alte activități, remunerate sau neremunerate, după cum urmează:*

a) în cadrul autorităților sau instituțiilor publice; b) în cadrul cabinetului demnitarului, cu excepția cazului în care funcționarul public este suspendat din funcția publică, în condițiile legii, pe durata numirii sale; c) în cadrul regiilor autonome, societăților comerciale ori în alte unități cu scop lucrativ, din sectorul public sau privat, în cadrul unei asociații familiale sau ca persoană fizică autorizată; c) în cadrul regiilor autonome, societăților comerciale ori în alte unități cu scop lucrativ din sectorul public;" d) în calitate de membru al unui grup de interes economic.

Or, instituirea prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2026 a posibilității de a cumula funcții publice doar pentru funcționarii publici din cadrul autorităților administrației publice locale supuse reorganizării, **cât și excluderea acestora din situațiile de incompatibilitate prevăzute de art. 94 alin. (2) lit. a) și c) din Legea nr. 16/ 2003, cu modificările și completările ulterioare**, creează o categorie privilegiată printre funcționarii publici, prin nesocotirea imperativului funcției publice, încălcându-se astfel și art. 1 alin. (5) din Constituție.

O funcție publică nu este caracterizată numai de actul alegerii, numirii, desemnării sau investirii, ci și de ansamblul atribuțiilor, prerogativelor, drepturilor și competențelor prevăzute de lege care intră în conținutul lor, și prin a căror exercitare concomitentă și concurentă în viața socială, de către același subiect,

se potențează situațiile de conflict pe care legiuitorul, până la apariția Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 7/2026 tindea a le evita prin instituirea incompatibilităților.

Astfel, finalitatea urmărită de legiuitor consta în asigurarea integrității în exercitarea demnităților și funcțiilor publice, precum și în prevenirea corupției, astfel cum se prevede expres și în art. 8 alin. (1) din Legea nr. 176/2010. Prin urmare, obiectul care circumscrie sfera de incidență a incompatibilităților îl constituie protejarea integrității persoanei ce ocupă o funcție sau demnitate publică de eventualele ingerințe determinate de interese personale ce decurg din desfășurarea în paralel a unor activități private conexe. În egală măsură, în accepțiunea legiuitorului, protejarea integrității se corela în mod necesar cu evitarea faptelor de corupție ce ar putea fi influențate ca urmare a îmbinării exercitării funcției publice cu desfășurarea unor activități economice.

Or, în situația prevăzută de dispozițiile legale criticate, asigurarea acestei integrități și prevenirea faptelor de corupție nu se mai poate realiza întrucât există premise reale de natură a amenința în mod efectiv valorile sociale apărute, respectiv atunci când există o suprapunere a exercitării efective a două funcții vizate de legiuitor, situație în care există posibilitatea generării unor interese personale conflictuale cu exercitarea unei funcții sau demnități publice.

În plus, **pentru a avea o administrație publică competentă, eficientă, performantă, obiectivă și imparțială este necesar să se creeze un set de reguli identice pentru toți cei care exercită prerogative de putere publică care să permită dezvoltarea unui serviciu public de calitate.** Or, cumulul de funcții publice pentru funcționarii publici din cadrul autorităților administrației publice locale supuse reorganizării face aproape imposibilă separarea decizională, contravenind astfel art. 373 din Codul administrativ.

Prin urmare, necesitatea reducerii urgente a cheltuielilor de personal și a raționalizării aparatului administrativ local, inclusiv prin diminuarea plafonului maxim de posturi, ajustarea temporară a cheltuielilor salariale și reorganizarea structurilor administrative, în scopul prevenirii incapacității de plată și al restabilirii sustenabilității bugetare nu poate fi un criteriu obiectiv pentru a ridica interdicția incompatibilității prevăzută la art. 94 alin. (2) lit. a) și c) din Legea 161/2003, cu modificările și completările ulterioare, aceasta fiind ***instituită pentru a proteja interesul public, nu bugetul local.***

Or, există șanse mari ca un funcționar public, să exercite concomitent, și o funcție în domeniu de activitate din sectorul privat, ***în cadrul regiilor autonome, societăților comerciale***, care se află în legătură directă cu atribuțiile exercitate ca funcționar public.

Astfel, sub pretextul unei reforme administrative, dispozițiile criticate golesc de conținut instituția incompatibilității, transformând-o dintr-o garanție a imparțialității într-o variabilă bugetară. Această abordare relativizează forța Legii nr. 161/2003, cu modificările și completările ulterioare, și a Codului administrativ, creând un corp de funcționari publici care nu sunt supuși aceluiași set de reguli, fapt ce contravine flagrant art. 16 și art. 1 alin. (5) din Constituția României.

Prin urmare, în lumina acestei argumentări, considerăm că dispozițiile legale criticate încalcă prevederile art. 1 alin (5) referitor la principiul securității juridice și al previzibilității normei, cât și a art. 16 privind egalitatea în drepturi.

4. Încălcarea dispozițiilor constituționale ale art. 1 alin. (3) privind caracterul social al statului și garantarea demnității umane ca valoare supremă, art. 47 alin. (2) referitor la drepturile de asigurări sociale și art. 50 privind protecția persoanelor cu handicap (art. XII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.7/2026 cu referire la introducerea art. 43¹ din Legea nr. 448/2006).

Prin dispozițiile legale criticate, legiuitorul delegat a introdus după art. 43 din Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1 din 3 ianuarie 2008, cu modificările și completările ulterioare, un nou articol, art. 43¹, prin care, derogând de la prevederile art. 729 alin. (7) din Codul de procedură civilă, indemnizația de însoțitor (în cazul persoanelor cu handicap grav care au și calitatea de pensionari de invaliditate încadrați în gradul I de invaliditate – prevăzută de legea privind sistemul unitar de pensii publice) și indemnizația lunară pentru asistent personal (în cazul părinților sau, după caz, reprezentanților legali ai copilului cu handicap grav, a persoanei sau familiei care a primit în plasament un copil cu handicap grav, adulților cu handicap grav ori reprezentanților legali ai acestora, cu excepția celor cu handicap vizual grav – stabilită de legea privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap) pot fi executate silit în vederea plății impozitelor și taxelor locale neachitate în termenul legal, în condițiile reglementate de aceste norme nou introduse.

Potrivit normelor legale criticate: „(1) Începând cu drepturile aferente lunii calendaristice următoare datei de intrare în vigoare a prezentei legi, prin derogare de la prevederile art. 729 alin. (7) din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare, indemnizația prevăzută la art. 42 alin. (2) și (4) poate fi executată silit în vederea plății impozitelor și taxelor locale neachitate în termenul legal. (2) Reținerea din indemnizația prevăzută la art. 42 alin. (2) și (4) a sumelor datorate cu titlu de impozite și taxe locale se realizează de către primării, la solicitarea organelor fiscale locale. (3) Organele fiscale locale emit până la datele de 10 ianuarie, 10 aprilie și 10 octombrie ale fiecărui an titlurile executorii privind impozitele și taxele locale restante, precum și accesoriile aferente acestora. (4) Pe baza titlurilor executorii prevăzute la alin. (3), primăriile rețin din drepturile acordate persoanei cu handicap grav sumele cuvenite bugetelor locale, succesiv, lunar, până la stingerea sumelor cuprinse în titlurile executorii și le virează în termen de 10 zile lucrătoare de la data reținerii, în conturile de venituri ale unităților/subdiviziunilor administrativ-teritoriale, deschise la Trezoreria Statului. Reținerile se fac în limita prevederilor art. 729 alin. (1)-(6) din Legea nr. 134/2010

privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare. (5) În cazul în care titularii indemnizației prevăzute la art. 42 alin. (2) și (4) obțin certificate de atestare fiscală locală în care se specifică faptul că și-au stins obligațiile fiscale cuprinse în titlurile executorii, organele fiscale locale au obligația încetării executării silitе, în condițiile prevăzute la art. 69 alin. (5) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare. Drepturile de indemnizație se plătesc integral începând cu luna următoare celei în care se constată că obligațiile fiscale ale titularului indemnizației au fost stinse. (6) Reținerea sumelor potrivit prevederilor prezentului articol încetează în luna următoare decesului titularului dreptului sau în cazurile prevăzute la art. 43 alin. (3) și (4)".

Având ca punct de plecare natura acestor indemnizații, precizăm că potrivit dispozițiilor **art. 67 din Legea nr. 360/2023** privind sistemul public de pensii *„Pensionarii de invaliditate încadrați în gradul I de invaliditate au dreptul, în afara pensiei, la o indemnizație pentru însoțitor”*, iar în temeiul **art. 42 alin. (4) din Legea nr. 448/2006**, republicată, cu modificările și completările ulterioare *„Părinții sau, după caz, reprezentanții legali ai copilului cu handicap grav, persoana sau familia care a primit în plasament un copil cu handicap grav, adulții cu handicap grav ori reprezentanții legali ai acestora, cu excepția celor cu handicap vizual grav, pot opta între asistent personal și primirea unei indemnizații lunare”*.

Pentru început, este relevant a preciza faptul că nivelul de protecție acordat persoanelor vizate de ipoteza normelor criticate a fost acordat în urma unei evaluări complexe și personalizate prin care s-a stabilit gradul de handicap al persoanei respective, dar și faptul că acestea au nevoie de însoțitor. Această evaluare s-a bazat nu numai pe date medicale, ci și pe alți indicatori ai gradului de autonomie a persoanei în cauză (sau ai lipsei autonomiei acesteia) analizați în funcție de condițiile sale de viață, care au condus la concluzia că acestea au nevoie de un însoțitor. În aceste condiții, legiuitorul primar a stabilit că persoanele care nu pot beneficia de un asistent personal sau de un însoțitor pot opta pentru acordarea unei indemnizații în acest sens, indemnizație care a fost reglementată ca fiind „*un drept*”.

Mai exact, pentru o persoană cu handicap grav, autonomia personală și calitatea vieții depind direct de resursele financiare necesare pentru asistență medicală și medicamente specifice, pentru dispozitive medicale sau adaptări ale locuinței, dar și pentru plata unui asistent personal.

Astfel, apare ca evident că, din modul în care sunt reglementate, aceste indemnizații (indemnizația de însoțitor și indemnizația lunară pentru asistent personal) reprezintă drepturi acordate de legiuitorul primar în virtutea existenței calității de persoane cu handicap.

Adoptarea **Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 7/2026** trebuie privită într-un ansamblu mai amplu de modificări legislative intervenite în ultima perioadă, pentru a vedea adevăratele efecte negative ale acestui act normativ, care se răsfrâng asupra unor categorii de persoane.

Anterior acestei ordonanțe, a fost adoptată **Legea privind stabilirea unor măsuri de redresare și eficientizare a resurselor publice și pentru modificarea și completarea unor acte normative (L213/2025; PL-x nr. 246/2025)**, care a făcut obiectul controlului de constituționalitate, iar prin **Decizia nr. 481/2025**, Curtea Constituțională a respins ca neîntemeiată obiecția de neconstituționalitate și a constatat că **Legea privind stabilirea unor măsuri de redresare și eficientizare a resurselor publice și pentru modificarea și completarea unor acte normative**, în ansamblul său, precum și dispozițiile art. XII pct. 16-51 sunt constituționale. Printre altele, instanța de contencios constituțional a reținut, în ceea ce privește critica potrivit căreia majorările drastice ale impozitelor (pentru clădiri, terenuri și mijloace de transport) încalcă principiul așezării juste a sarcinilor fiscale, afectează capacitatea contributivă a cetățenilor și echitatea sistemului fiscal, că „*intervenția legislativă în sensul creșterii valorilor impozitelor și taxelor prevăzute de Codul fiscal, inclusiv cu luarea în considerare a valorii rezultate din indexarea cu rata inflației, vizează opțiunea legiuitorului, impozitarea și taxarea fiind în marja sa de apreciere*”.

Cu aceeași ocazie s-a stabilit că „*prin instituirea unor taxe și impozite nu are loc o încălcare a dreptului de proprietate sau a normelor privind nivelul de trai decent al cetățenilor, ci legiuitorul este îndrituit să instituie un ansamblu de măsuri prin care să asigure protejarea intereselor financiare ale statului, precum și calitatea vieții cetățenilor, fiind de natură a da eficiență concretă altor dispoziții din Constituție (Decizia nr. 410 din 18 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1124 din 23 noiembrie 2020)*”.

În **Preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 7/2026** se precizează că s-a ținut cont de „*necesitatea adoptării imediate a unor măsuri de creștere a gradului de colectare a impozitelor și taxelor locale, de combatere a evaziunii fiscale la nivel local, de transparentizare a informațiilor fiscale și de responsabilizare a contribuabililor, în vederea asigurării echității fiscale și a sustenabilității bugetelor locale, luând în considerare necesitatea asigurării unui echilibru între disciplina fiscal-bugetară și protecția persoanelor vulnerabile, astfel încât măsurile de recuperare a creanțelor să permită menținerea unui nivel minim de protecție socială, fără a afecta însă funcționarea serviciilor publice locale esențiale*”.

În contextul configurat de cele de mai sus, nu trebuie pierdut din vedere faptul că majorarea anterioară a taxelor și impozitelor a condus la o vulnerabilizare a veniturilor persoanelor cu handicap, a căror protecție este recunoscută la nivel constituțional. Or, în aceste condiții, statul fiind incapabil să recupereze datoriile cetățenilor sub forma taxelor și impozitelor locale, instituie o formă inovativă și inedită de colectare a impozitelor și taxelor locale, iar prima categorie de persoane cu care Guvernul înțelege să demareze acest proces sunt persoanele cu handicap, pentru a le responsabiliza.

Curtea Constituțională nu poate trece cu vederea faptul că executarea silită aplicată indemnizației de însoțitor și indemnizației lunare pentru asistentul personal, în scopul recuperării impozitelor și taxelor

locale restante, se înscrie într-un context mai larg al creșterii succesive a sarcinilor fiscale suportate de cetățeni. Privită în ansamblul acestor măsuri, intervenția statului capătă un caracter disproporționat, afectând protecția constituțională acordată persoanelor vulnerabile și nivelului lor de trai.

Această modalitate de executare silită intră în coliziune cu valorile fundamentale consacrate de art. 1 alin. (3) din Constituție, care impun statului obligația de a acționa ca stat social și de a proteja demnitatea umană. Indemnizațiile vizate au o natură eminent socială, fiind destinate sprijinirii persoanelor cu handicap și asigurării unui minim de autonomie și demnitate. Transformarea lor într-o sursă de executare silită pentru datorii fiscale contravine finalității pentru care au fost instituite.

Totodată, măsura afectează dispozițiile art. 47 alin. (2) din Constituție, care consacră obligația statului de a garanta un nivel de trai decent. Reducerea veniturilor persoanelor aflate deja într-o situație de vulnerabilitate, prin poprirea unor indemnizații cu destinație specială, pune în pericol chiar posibilitatea acestora de a-și asigura nevoile de bază. În loc să adopte politici publice adaptate contextului socio-economic, statul recurge la măsuri coercitive care apasă tocmai asupra celor mai expuși.

În același timp, art. 50 din Constituție impune statului obligația de a proteja persoanele cu handicap și de a le asigura integrarea socială. Executarea silită a indemnizațiilor destinate sprijinirii acestora reprezintă o negare a acestei obligații, transformând un instrument de protecție într-un mijloc de constrângere fiscală. În loc să fie protejate, persoanele cu handicap sunt împinse într-o situație de precaritate și mai accentuată.

În concluzie, plasată în contextul general al politicilor fiscale recente, executarea silită a indemnizațiilor sociale nu poate fi considerată o simplă măsură tehnică de recuperare a creanțelor bugetare. Ea reprezintă o atingere gravă adusă principiilor statului social, nivelului de trai decent și protecției persoanelor cu handicap, încălcând astfel dispozițiile art. 1 alin. (3), art. 47 alin. (2) și art. 50 din Constituție.

Așa cum Curtea Constituțională a constatat și prin **Decizia nr. 30/1994**, conceptul de *nivel de trai decent* nu este definit de Constituție. Mai mult, nici mijloacele de realizare a acestui obiectiv nu sunt prevăzute de Constituție, legiuitorul fiind chemat, în spiritul acestui text constituțional, să instituie un ansamblu de măsuri prin care statul să asigure protejarea și îmbunătățirea calității vieții cetățenilor atât prin reglementarea unor drepturi fundamentale, precum dreptul la securitate socială, dreptul la muncă - condiție principală pentru un trai decent -, dreptul la o salarizare echitabilă, dreptul la protecția sănătății și altele asemenea, dar și prin drepturi care nu au o consacrare constituțională și care tind către același obiectiv.

În același spirit, Constituția consacră, în chiar art. 1 alin. (3), caracterul de stat social al României, ceea ce conduce la obligația statului, prin dispozițiile art. 135 alin. (2) lit. f), să creeze condițiile necesare pentru creșterea calității vieții, iar prin art. 47 alin. (2) prevede dreptul cetățenilor și la alte măsuri de protecție socială și de asistență socială decât cele nominalizate expres în Legea fundamentală, măsuri stabilite prin lege.

Caracteristic tuturor acestor drepturi ale cetățenilor și obligații corelative ale statului este faptul că, în măsura în care nu sunt nominalizate expres de Constituție, legiuitorul este liber să aleagă, în funcție de politica statului, de resursele financiare, de prioritatea obiectivelor urmărite și de necesitatea îndeplinirii și a altor obligații ale statului consacrate deopotrivă la nivel constituțional, care sunt măsurile prin care va asigura cetățenilor un nivel de trai decent și să stabilească condițiile și limitele acordării lor.

În sensul celor de mai sus, Curtea Constituțională s-a pronunțat prin **Decizia nr. 765/2011**.

Însă, odată stabilite drepturile care nu sunt nominalizate de Constituție, apreciem că statul nu poate interveni asupra acestora pentru a executa silit anumite sume de bani care reprezintă taxe și impozite locale, chiar dacă sunt restante, modificând cuantumul acestor indemnizații, plecând de la premisa că aceste persoane sunt de rea-credință și nu își vor executa obligațiile de plată la un moment dat. **Achitarea taxelor și impozitelor este, într-adevăr, o obligație a tuturor cetățenilor, însă, depășirea termenelor legale în achitarea acestora nu poate justifica ingerința abruptă a statului asupra unor venituri acordate persoanelor cu handicap grav, transformând un instrument de protecție socială într-un gaj la dispoziția organelor fiscale. O astfel de ingerință goleşte de conținut natura celor două indemnizații și acordă prioritate intereselor bugetare, în detrimentul obligației pozitive a statului de a sprijini persoanele vulnerabile.**

În acest punct al analizei, legat de suspiciunea statului că anumite persoane cu handicap ar fi rău-platnice doar pentru că nu au achitat la timp taxele și impozitele locale, relevante sunt și considerentele instanței de contencios constituțional reținute în **Decizia nr. 1576/2011**, referitoare la demnitatea umană, statuând că aceasta „este un atribut inalienabil al persoanei umane, valoare ce impune fiecărui membru al societății un comportament de respect și protecție a celorlalți indivizi și interzicerea oricărei atitudini umilitoare sau degradante la adresa omului. Altfel spus, fiecare individ este ținut să recunoască și să respecte în oricare altă ființă umană atributele și valorile care îl caracterizează ca om. Convenția Europeană a Drepturilor Omului interzice, în acest sens, în art. 3, tratamentele degradante ori inumane, precum și tortura. O prevedere asemănătoare are și art. 22 din Constituția României.

Din această perspectivă, se poate vorbi chiar de existența unei obligații de intervenție a statului în sensul asigurării unor resurse materiale necesare vieții, în măsura în care lipsa acestora ar fi de natură să reducă traiul acestora la un nivel ce nu poate fi considerat propriu vreunei ființe umane.

Cu toate acestea, Curtea apreciază că demnitatea umană, așa cum este aceasta consacrată de Constituție, nu este și nu trebuie interpretată ca instituind un tratament preferențial pentru anumite categorii de persoane, indiferent de contribuțiile, calitățile ori aportul acestora în societate. Prin urmare, demnitatea este o valoare intrinsecă a ființei umane, având aceleași valențe pentru oricare dintre indivizi”.

Cât privește nesocotirea prevederilor **art. 50 din Constituție**, după cum a relevat și Curtea Constituțională în jurisprudența sa, aceste norme legale consacră dreptul persoanelor cu handicap de a se

bucura de o protecție specială, sens în care statul trebuie să asigure realizarea unei politici naționale de egalitate a șanselor, de prevenire și de tratament al handicapului, în vederea participării efective a persoanelor cu handicap la viața comunității. Pentru a da eficiență acestei norme constituționale, legiuitorul a reglementat un ansamblu de drepturi și măsuri puse la dispoziția persoanelor cu handicap pentru a facilita integrarea și incluziunea socială a acestora, având în vedere tocmai statutul lor special (Decizia nr. 1134/2007).

Ca atare, în condițiile existenței unei situații economice dificile, apreciem că legiuitorul are nu numai dreptul, ci și obligația de a interveni în lumina dispozițiilor art. 135 din Constituție, prin măsuri adecvate în sensul prevenirii unor efecte negative ireversibile ori greu de înlăturat pentru întreaga societate, dar cu precădere pentru persoanele vulnerabile, or, prin prezenta intervenție legislativă a Guvernului, deși se dorește a se asigura un echilibru între disciplina fiscal-bugetară și protecția persoanelor vulnerabile, în realitate reprezintă o măsură de diminuare imediată a unor drepturi acordate unor persoane care se dovedesc a fi într-o condiție vulnerabilă. Privite dintr-o perspectivă de ansamblu, este creat, în mod evident, un dezechilibru între interesul general și cel particular al cetățenilor aflați într-o situație vulnerabilă, și anume persoanele cu handicap.

Această intervenție legislativă nu doar că ignoră natura juridică a celor două indemnizații, dar instituie o formă de sancțiune fiscală automată asupra unei categorii care, prin natura vulnerabilității sale, depinde de integritatea acestor sume pentru a-și asigura fie un însoțitor, fie un asistent personal.

5. Nerespectarea art. 1 alin. (3) și a art. 47 din Constituție (art. XIII cu referire la introducerea art. 80¹ în Legea nr. 196/2016 privind venitul minim de incluziune)

Potrivit art. XIII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2026, se introduce un nou articol, art. 80¹, cu următorul cuprins:

Art. 80¹ – (1) Începând cu data de 1 a lunii următoare datei de intrare în vigoare a prezentei legi, sumele acordate cu titlu de venit minim de incluziune pot fi executate silit în vederea plății impozitelor și taxelor locale.

(2) Reținerea din sumele acordate cu titlu de venit minim de incluziune a sumelor datorate cu titlu de impozite și taxe locale se realizează de către agențiile teritoriale, la solicitarea organelor fiscale locale.

(3) Organele fiscale locale transmit agențiilor teritoriale până la 10 ianuarie, 10 aprilie și 10 octombrie ale fiecărui an, titlurile executorii privind impozitele și taxele locale restante, precum și accesoriile aferente acestora.

(4) Pe baza titlurilor executorii prevăzute la alin. (3), agențiile teritoriale rețin din drepturile de venit minim de incluziune, sumele cuvenite bugetelor locale, succesiv, lunar, până la stingerea sumelor

cuprinse în titlurile executorii și le virează în termen de 10 zile lucrătoare de la data reținerii, în conturile de venituri ale unităților/ subdiviziunilor administrativ-teritoriale, deschise la Trezoreria Statului.

(5) Reținerile prevăzute la alin. (4), precum și cele prevăzute la art. 78 alin. (4) se aplică asupra sumei rezultată după oprirea contribuției de asigurări sociale de sănătate în cota prevăzută la art. 156 din Legea nr. 227/2015, cu modificările și completările ulterioare și, după caz, a diminuărilor de drepturi prevăzute la art. 19 alin.(2) și (3), în limita prevederilor art. 729 alin. (1)-(6) din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

(6) În cazul în care titularii drepturilor de venit minim de incluziune obțin certificate de atestare fiscală locală în care se specifică faptul că și-au stins obligațiile fiscale cuprinse în titlurile executorii, organele fiscale locale au obligația de a comunica agențiilor teritoriale încetarea executării silite, în condițiile prevăzute la art. 69 alin. (5) din Legea nr. 207/2015, cu modificările și completările ulterioare.

Examinând legislația specifică, observăm că, potrivit art. 1 din Legea nr. 196/2016 privind venitul minim de incluziune, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 882 din 3 noiembrie 2016, cu modificările și completările ulterioare, venitul minim de incluziune constituie un *"beneficiu de asistență socială acordat familiilor și persoanelor singure aflate în situație de dificultate, în scopul prevenirii și combaterii sărăciei și riscului de excluziune socială"*. Textul legal definește situația de dificultate ca fiind *"situația în care se află persoanele care, la un moment dat, pe parcursul vieții, din cauze socioeconomice, de sănătate și/sau care rezultă din mediul social de viață, și-au pierdut sau le-au fost limitate propriile capacități de integrare socială"*.

Art. 2 din lege prevede expres faptul că venitul minim de incluziune face parte din categoria beneficiilor de asistență socială selective definite la art. 8 alin. (1) lit. a) din Legea asistenței sociale nr. 292/2011, cu modificările ulterioare. Obiectul de reglementare al Legii asistenței sociale îl constituie reglementarea cadrului general de organizare, funcționare și finanțare a sistemului național de asistență socială, prin care statul intervine pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea efectelor temporare ori permanente ale situațiilor care pot genera marginalizarea sau excluziunea socială a persoanei, familiei, grupurilor ori comunităților.

Art. 8 din Legea nr. 292/2011 reglementează beneficiile de asistență socială, în funcție de condițiile de eligibilitate, pct. a) făcând referire la beneficiile de asistență socială selective, bazate pe testarea mijloacelor de trai ale persoanei singure sau familiei. Testarea mijloacelor de trai ale persoanei singure sau familiei are în vedere evaluarea veniturilor bănești și a bunurilor și a veniturilor ce pot fi obținute prin valorificarea/utilizarea bunurilor mobile și imobile aflate în proprietate ori folosință.

În temeiul art. 3 din Legea nr. 196/2016, venitul minim de incluziune reprezintă *"sprijinul financiar acordat de stat în scopul asigurării nivelului de trai minimal, astfel cum acesta este definit de art. 54 din Legea nr. 292/2011, cu modificările ulterioare, pentru familiile și persoanele singure aflate în situația*

prevăzută la art. 1 alin. (2), precum și pentru prevenirea riscului sărăciei în rândul copiilor și stimularea participării acestora în sistemul de educație”.

Ca atare, din economia dispozițiilor precitate, rezultă că venitul minim de incluziune este principalul mecanism de sprijin pentru persoanele vulnerabile menționate, obiectivul acestor măsuri de asistență socială fiind asigurarea unui nivel de trai minimal pentru persoanele care nu au resursele necesare pentru supraviețuire (hrană, igienă, adăpost). Dată fiind rațiunea acestui venit, apreciem că soluția legislativă adoptată, constând în executarea silită a sumelor acordate cu titlu de venit minim de incluziune, în vederea plății impozitelor și taxelor locale, aduce atingere dreptului cetățenilor la un nivel de trai decent, prevăzut la art. 47 alin. (1) din Constituție, dar și prevederilor fundamentale ale art. 1 alin. (3), care proclamă demnitatea umană ca valoare supremă.

Potrivit art. 47 din Constituție, statul este obligat să ia măsuri de dezvoltare economică și de protecție socială, de natură să asigure cetățenilor un nivel de trai decent. Or, executarea silită a sumelor acordate cu titlu de venit minim de incluziune, în vederea plății impozitelor și taxelor locale, echivalează cu renunțarea statului la una din trăsăturile sale fundamentale și anume, statul social, precum și la obligația acestuia de a asigura cetățenilor săi un nivel de trai decent și are implicații, în cascadă, asupra întregului cadru de reglementare a actelor normative cu caracter social și bazate pe solidaritatea socială.

Prin Decizia nr. 149/2001, Curtea Constituțională a precizat că "statul social" reclamă, printre altele, obligația statului privind asigurarea unui trai decent pentru toate categoriile sociale. Desigur, nivelul de trai decent este un concept relativ, care în privința persoanelor ce se confruntă cu problema sărăciei înseamnă menținerea în favoarea acestora de către stat a unui nivel de trai minimal.

De asemenea, în considerentele Deciziei nr. 1594/2011, Curtea Constituțională a reținut că statul social reprezintă rezultatul confruntării principiilor care stau la baza statului de drept clasic, neintervenționist cu cele care fundamentează ideea de justiție socială și pune în centrul preocupărilor sale valorile sociale, aspect care este de natură a conferi cetățeanului sentimentul demnității, prevenind, în același timp, excluderea sau marginalizarea socială a acestuia.

Menirea statului social este de a asigura atât bunăstarea economică și socială a cetățenilor, cât și coeziunea socială, fără a nega însă dreptul autorităților publice de a stabili condițiile concrete ale realizării acestui deziderat. Prin urmare, noțiunea de "stat social" poate fi definită ca fiind acel complex de măsuri ce vizează atât politica economică, cât și cea socială și care pune în prim-plan prevederile sociale de natură economică ce au consecințe pozitive asupra statutului social al cetățenilor.

Având în vedere cele de mai sus, rezultă că statul social presupune un anumit grad de intervenție etatică în abordarea diferitelor domenii cu caracter social existente la nivelul politicii sociale a statului. Stabilirea gradului de intervenție a statului în sfera drepturilor cu caracter social, precum și a formelor concrete de intervenție, adecvate fiecărei etape de dezvoltare a acestuia, este o prerogativă exclusivă a

Parlamentului, care poate opta fie pentru o intervenție masivă necondiționată a statului în domeniul social (model social-democrat), fie pentru intervenția subsidiară a acestuia, locul primordial revenind familiei, comunității, bisericii sau sindicatelor (model conservator-corporatist), fie pentru o intervenție minimă, situație în care este încurajată dezvoltarea economică în scopul rezolvării problemelor sociale (model liberal).

Alegând unul dintre cele trei modele mai sus enunțat, statul are îndatorirea să creeze condițiile necesare pentru realizarea unei securități sociale optime pentru cetățenii săi, dar nu înseamnă că acesta trebuie să creeze și să întrețină singur tot sistemul.

Din cele de mai sus rezultă faptul că statul, în cursul existenței sale, poate opta pentru diverse modele de securitate socială, de la o intervenție minimală la una maximală; important este ca statul să nu renunțe la funcția sa socială. Obligația constituțională impusă prin art. 1 alin. (3) este aceea de a interveni în favoarea cetățeanului, deci acest text constituțional obligă la o atitudine pozitivă, la o acțiune din partea statului.

Curtea Constituțională a punctat că intervenția statului este încă puternică dacă asigură beneficii de asistență socială pentru prevenirea și combaterea sărăciei și riscului de excluziune socială, pentru susținerea copilului și familiei, pentru sprijinirea persoanelor cu nevoi speciale sau pentru situații deosebite [art. 9 alin. (1) din lege], precum și servicii de natură socială [spre exemplu, servicii de asistență și suport pentru asigurarea nevoilor de bază ale persoanei, servicii de îngrijire personală, de recuperare/ reabilitare, de inserție/reinserție socială - a se vedea în acest sens art. 30 alin. (1) din legea criticată]. Prin urmare, asistența socială fiind un palier al politicii sociale a statului, este parte integrantă a conceptului de stat social, iar statul în acest domeniu își poate varia intensitatea intervenției fără a afecta art. 1 alin. (3) din Constituție. Doar diminuarea foarte puternică a acestei intervenții sau renunțarea la aceasta ar duce la încălcarea conceptului constituțional menționat.

Finalitatea acordării venitului minim de incluziune este stabilită prin art. 3 din lege: sprijinul financiar acordat de stat în scopul asigurării nivelului de trai minimal. Apreciem că, prin lăsarea unui cetățean fără mijloacele minime de hrană și adăpost, textul de lege criticat goleşte de conținut conceptul de demnitate, transformând asistența socială într-un drept iluzoriu întrucât venitul minim de incluziune este protejat de lege împotriva oricărei forme de executare silită, inclusiv pentru neplata unor taxe și impozite.

Astfel, chiar și în situația existenței unei datorii către stat, sub forma neplății unei sume cuvenite bugetelor locale, recuperarea nu s-ar putea face prin lăsarea persoanei sub pragul minim de subzistență, venitul minim de incluziune având o destinație specială: asigurarea supraviețuirii. Executarea silită a acestor venituri ar lăsa cetățeanul fără resursele minime pentru existență, ceea ce contravine dreptului la un nivel de trai decent și principiului demnității umane și, totodată, frânge finalitatea reglementării acestui beneficiu de asistență socială prin Legea nr. 196/2016.

În esență, dacă prin Legea nr. 196/2016, legiuitorul primar a apreciat că un om are nevoie de aceea sumă, reprezentând venitul minim de incluziune, pentru a supraviețui, Guvernul, în calitate de legiuitor delegat, și nicio altă autoritate publică, nu au dreptul să se atingă de acest venit minimal, deoarece ar coborî cetățeanul sub pragul demnității umane.

Dacă menirea statului social constă în a asigura bunăstarea economică și socială a cetățenilor, conferind cetățeanului sentimentul demnității și prevenind în același timp, excluderea sau marginalizarea socială a acestuia, apreciem că, în lumina considerentelor de mai sus, prin executarea silită a venitului minim de incluziune, misiunea socială a statului eșuează.

Pentru aceste considerente, art. 729 alin. (7) din Codul de procedură civilă, reglementând limitele urmăririi veniturilor bănești, prevede că "alocațiile de stat și indemnizațiile pentru copii, ajutoarele pentru îngrijirea copilului bolnav, ajutoarele de maternitate, cele acordate în caz de deces, bursele de studii acordate de stat, diurnele, precum și orice alte asemenea indemnizații cu destinație specială, stabilite potrivit legii, nu pot fi urmărite pentru niciun fel de datorii". Sumele acordate cu titlu de venit minim de incluziune fac parte din categoria prestațiilor de asistență socială și au o destinație specială, și anume subzistența, astfel încât ar trebui să beneficieze de protecție legală absolută. Este indubitabilă intenția legiuitorului de a declara insesizabile aceste sume acordate cu o destinație specială, prin urmare, interdicția este absolută și în privința beneficiului de asistență socială acordat familiilor și persoanelor singure aflate în situație de dificultate, în scopul prevenirii și combaterii sărăciei și riscului de excluziune socială.

Apreciam că transformarea unei prestații sociale menite să asigure supraviețuirea unor persoane vulnerabile într-o sursă de colectare fiscală anihilează rațiunea constituțională a protecției persoanelor lipsite de resurse minimale de trai, fiind afectată misiunea socială a statului consacrată de art. 1 alin. (3) din Constituție.

Pentru considerentele mai sus expuse, considerăm că soluția legislativă cuprinsă în art. XIII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2026 contravine prevederilor art. 1 alin. (3) și ale art. 47 din Constituție.

6. *Restrângerea exercițiului accesului liber a justiției și a dreptului la muncă (art. VIII, art. XVII și art. XLIV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2026 pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru adoptarea unor măsuri pentru creșterea capacității financiare a unităților administrativ-teritoriale)*

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2026 pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru adoptarea unor măsuri pentru creșterea capacității financiare a unităților administrativ-teritoriale **modifică și completează Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002** privind circulația pe drumurile publice, republicată, cu modificările și completările ulterioare, reglementând

la art. VIII pct. 2 și pct. 5, atât *reducerea cu o treime a perioadei de suspendare a exercitării dreptului de a conduce*, prevăzută de art. 104 alin. (1) lit. c) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, cât și *restituirea permisului de conducere la expirarea perioadei de suspendare*, prevăzută de art. 113 alin. (1) lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, *sub condiția îndeplinirii tuturor obligațiilor de plată a creanțelor provenite din amenziile contravenționale care le-au fost aplicate în calitate de conducători* de autovehicule, tractoare agricole sau forestiere și tramvaie. Conform art. VIII pct. 7 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2026, sarcina stabilirii în condițiile legii, a **perioadelor în care titularii permiselor de conducere nu au dreptul de a conduce vehicule ca urmare a neîndeplinirii obligațiilor de plată a creanțelor provenite din amenziile contravenționale rutiere revine autorității publice locale.**

Totodată, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2026 pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru adoptarea unor măsuri pentru creșterea capacității financiare a unităților administrativ-teritoriale instituie la art. XVII o nouă măsură sancționatorie, potrivit căreia titularii permiselor de conducere eliberate de autoritatea română **nu au dreptul de a conduce** autovehicule, tractoare agricole sau forestiere și tramvaie pe drumurile publice, în cazul în care **nu își îndeplinesc**, în termen de 90 de zile de la data înmânării sau comunicării procesului-verbal, **obligațiile de plată a creanțelor provenite din amenziile contravenționale** care le-au fost aplicate potrivit dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

În acest context, în care titularii permiselor de conducere nu au dreptul de a conduce, legiuitorul delegat reglementează **un mecanism de îndeplinire a obligației de plată a creanțelor rezultate din amenziile contravenționale rutiere**, potrivit căreia perioada în care titularii permiselor de conducere nu au dreptul de a conduce se constată **de către organul fiscal local competent și se stabilește de către acesta proporțional cu suma datorată**, respectiv 1 zi de suspendare pentru fiecare 50 de lei datorati. Frațiunile de zile de suspendare nu se iau în calcul. Perioada în care titularii permiselor de conducere nu au dreptul de a conduce începe la ora 0⁰⁰ a celei de a treia zi lucrătoare următoare împlinirii termenului de 90 de zile și încetează la ora 24⁰⁰ a ultimei zile **a perioadei de suspendare**. În termen de 30 de zile de la luarea în evidență a obligațiilor de plată a creanțelor, **organul fiscal local** este obligat să comunice debitorului o somație privind obligația de plată. **Perioadele în care titularii permiselor de conducere nu au dreptul de a conduce curg independent de perioadele în care aceștia nu au dreptul de a conduce potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 republicată, cu modificările și completările ulterioare și nu se cumulează cu acestea.** În termen de 2 zile lucrătoare de la împlinirea termenului de 90 de zile organul fiscal local constată această împrejurare și operează mențiuni privind pierderea dreptului de a conduce. În termen de 2 zile lucrătoare de la constatarea stingerii integrale a obligației de plată a creanței ce a determinat suspendarea

dreptului de a conduce, organul fiscal local implementează mențiuni privind redobândirea dreptului de a conduce.

De asemenea, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2026 stabilește, în esență, la **art. XLIV** *că prevederile art. XVII se aplică exclusiv creanțelor provenite din amenzile contravenționale care au fost aplicate după intrarea în vigoare a acesteia.*

Din examinarea dispozițiilor legale menționate constatăm că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2026 reglementează un mecanism de recuperare **a obligațiilor fiscale în cazul titularilor de permise de conducere**, prin instituirea **îndeplinirii obligațiilor de plată a creanțelor provenite din amenzile contravenționale aplicate**, condiție pentru exercitarea dreptului de a conduce, precum și pentru reducerea cu o treime a perioadei de suspendare a exercitării dreptului de a conduce și pentru restituirea permisului de conducere la expirarea perioadei de suspendare.

Referitor la **natura juridică a sancțiunii reglementată de art. XVII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2026**, constatăm că pentru faptele contravenționale rezultate din încălcarea legislației rutiere, pe lângă sancțiunea contravențională principală a amenzii și a celei complementare constând în suspendarea dreptului de a conduce, reglementate de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, republicată, cu modificările și completările ulterioare, se aplică o sancțiune suplimentară distinctă - **"nu au dreptul de a conduce"**-, însă cu același efect ca și sancțiunea contravențională complementară a suspendării dreptului de a conduce.

Totodată, observăm că în timp ce **sancțiunea contravențională complementară, reglementată de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002**, se dispune **pentru încălcarea normelor de circulație rutieră**, având ca scop preîntâmpinarea săvârșirii unor noi fapte de natură contravențională și protejarea participanților la traficul pe drumurile publice împotriva pericolului social corespunzător comiterii lor, **sancțiunea reglementată de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2026**, așa cum reiese din **Preambulul** acesteia, este justificată de **"necesitatea introducerii imediate a unor mecanisme eficiente de creștere a gradului de colectare a creanțelor locale"** și se aplică pentru neachitarea creanțelor provenite din amenzi contravenționale **rezultate tot din încălcarea unor norme de circulație rutieră**, reglementate de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002.

Prin urmare, **natura juridică a sancțiunii suplimentare reglementată de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2026 este neclară**, fiind o sancțiune motivată de neîndeplinirea unei **obligații fiscale, de plată rezultată din amenzile contravenționale**, dar derivată din încălcarea **normelor de circulație rutieră**. Or, aplicarea sancțiunii suplimentare, justificată de necesitatea recuperării creanțelor fiscale, deturneză rolul sancțiunilor contravenționale aplicate pentru încălcarea **normei rutiere prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002**, al cărei scop este **"asigurarea desfășurării fluente și în siguranță a circulației pe drumurile publice, precum și ocrotirea vieții, integrității corporale și a**

sănătății persoanelor participante la trafic sau aflate în zona drumului public, protecția drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor respective, a proprietății publice și private, cât și a mediului”.

Mai mult, sancțiunea suplimentară reglementată de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2006 generează confuzie raportat la sancțiunea contravențională a suspendării dreptului de a conduce prevăzută de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, în condițiile în care, așa cum rezultă, de altfel și din art. XVII alin. (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2026, *”Perioadele în care titularii permiselor de conducere nu au dreptul de a conduce, stabilite potrivit prezentului articol, curg independent de perioadele în care aceștia nu au dreptul de a conduce potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 republicată, cu modificările și completările ulterioare și nu se cumulează cu acestea.”*

De altfel, potrivit Avizului Consiliului Legislativ nr. 157/25.02.2026, *”Avem în vedere faptul că stabilirea unor măsuri pentru neplata amenzii contravenționale prin condiționarea exercitării dreptului de a conduce de plata acestora nu ține seama de faptul că suspendarea exercitării acestui drept nu poate avea o natură juridică dublă-de sancțiune contravențională complementară prevăzută de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, precum și de măsură administrativă sui-generis, prevăzută la art. XVII din proiect, în funcție de momentul la care este aplicată și în funcție de conduita contravenientului, în ceea ce privește plata amenzii”.* De asemenea, *”Ținând seama de scopul în care ar putea fi instituită o astfel de măsură care afectează dreptul de a conduce, rezultă cu claritate că aceasta nu ar putea reprezenta un mijloc de „creștere a gradului de colectare a creanțelor locale”, așa cum se precizează în paragraful 15 din preambul, întrucât orice măsură prin care se afectează exercitarea unui drept trebuie să fie într-o legătură directă cu o conduită referitoare la acel drept sau să se înscrie în situațiile în care exercitarea dreptului poate fi restrânsă, prevăzute de art. 53 din Constituție. În caz contrar, s-ar putea considera că legiuitorul ar fi îndreptățit să limiteze arbitrar exercitarea oricărui drept, indiferent pentru care motive. O astfel de posibilitate ar fi de natură să afecteze demnitatea omului, valoare cu statut constituțional, consacrată de alin. (1) alin. (3) din Constituție ca una dintre valorile supreme, astfel încât nu poate fi acceptată.”*

Reținem, totodată, Avizul nefavorabil al Consiliului Economic și Social nr. 3961/24.02.2026, potrivit căruia *”(...) soluția creează o sancțiune suplimentară care se adaugă amenzii și procedurii de executare, fără o justificare de necesitate în raport cu scopul urmărit. În limbaj constituțional, este o dublare de constrângere, care depășește ceea ce este necesar într-o societate democratică pentru colectarea veniturilor publice, tocmai pentru că există instrumente fiscale specializate”.*

Concluzionând, având în vedere natura juridică neclară a sancțiunii reglementate de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2026 ”nu au dreptul de a conduce” și confuzia creată prin raportarea la sancțiunea contravențională complementară a suspendării dreptului de a conduce, reglementată de

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, apreciem că se încalcă dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, în componenta sa referitoare la principiul calității legii.

Or, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat. În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrariului (a se vedea Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în cazul Rotaru împotriva României, paragraful 52 și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza Sissanis împotriva României, paragraful 66).

Deși dreptul de a conduce autovehicule nu se circumscrie drepturilor fundamentale, iar dispozițiile art. 53 din Constituție se referă exclusiv la restrângerea exercițiului unor astfel de drepturi, prin aplicarea unei duble sancțiuni având același efect, suspendarea dreptului de a conduce, respectiv "nu au dreptul de a conduce" unor fapte de încălcare a legii care pun în pericol siguranța circulației rutiere se încalcă principiul proporționalității, prin depășirea gravității faptei.

Astfel, cu privire la sancțiunile contravenționale, principale și complementare, prin Decizia nr. 381 din 8 iunie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 836 din 1 septembrie 2021, paragraful 49, Curtea a reținut că au adresabilitate generală și au atât un rol preventiv-educativ, cât și unul represiv și punitiv, reprezentând o formă de constrângere care vizează, în special, patrimoniul făptuitorului. Aplicarea sancțiunilor contravenționale, respectiv sancționarea propriu-zisă a subiectului de drept pentru nesocotirea normelor de drept contravențional, are loc potrivit unor principii, similar sancțiunilor de drept penal. În acest sens, prin Decizia nr. 197 din 9 aprilie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 438 din 3 iunie 2019, paragraful 31, Curtea a reținut principiul legalității sancțiunilor contravenționale, **principiul proporționalității sancțiunilor contravenționale** și principiul unicității aplicării sancțiunilor contravenționale (*non bis in idem*). **Potrivit principiului proporționalității, toate sancțiunile principale sau complementare aplicate contravenientului trebuie să fie dozate în funcție de gravitatea faptei.** Acest principiu își găsește corespondent în dispozițiile art. 5 alin. (5) și (6) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, potrivit cărora "Sancțiunea stabilită trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite", iar "Sancțiunile complementare se aplică în funcție de natura și de gravitatea faptei". La stabilirea proporționalității sancțiunii cu gradul de pericol social al faptei, agentul constatatator care aplică sancțiunea trebuie să analizeze criteriile generale prevăzute în art. 21 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, precum și alte criterii speciale, dacă este cazul. (a se vedea în acest sens, Decizia nr. 663/2022 a Curții Constituționale)

De asemenea, prin Decizia nr. 563/2024, Curtea Constituțională a reținut: "86. *Cea de-a doua perspectivă a proporționalității unei sancțiuni contravenționale este cea analizată în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Atunci când s-au analizat criteriile pentru calificarea faptei ca fiind "acuzajie în materie penală", Curtea Europeană a Drepturilor Omului a examinat și proporționalitatea gradului de severitate a sancțiunii, sub două aspecte: durata limitată a măsurii suspendării dreptului de a conduce în timp și consecințele acestei măsuri asupra autorilor (a se vedea Decizia de admisibilitate din 28 iunie 2011, pronunțată în Cauza Ioan Pop împotriva României, paragraful 26, și Hotărârea din 28 octombrie 1999, pronunțată în Cauza Escoubet împotriva Belgiei, paragraful 38).*

87. Analizând cele două perspective ale proporționalității sancțiunii complementare a suspendării exercitării dreptului de a conduce, sancțiune prevăzută de art. 100 alin. (3), art. 101 alin. (3) și art. 102 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, Curtea reține că *durata suspendării exercițiului dreptului de a conduce este limitată în mod rezonabil de legiuitor la 30/60/90 de zile în funcție de contravenția săvârșită, prin raportare la gradul de pericol social al acesteia, iar după epuizarea intervalului de timp, contravenienții își vor exercita din nou dreptul de a conduce.*"

În contextul expus, apreciem că legiuitorul a considerat ca fiind proporțională pentru o faptă de încălcare a legislației rutiere aplicarea unei sancțiuni contravenționale principale (amenda) și a unei sancțiuni contravenționale complementare, constând în suspendarea dreptului de a conduce, astfel că prin aplicarea unei sancțiuni suplimentare, administrativă sau fiscală, cu același efect, rezultată însă din neexecutarea obligației de plată a amenzii rezultată din încălcarea legislației rutiere, sancțiunea aplicată devine disproportională față de gravitatea faptei.

Disproporția vădită între măsura suspendării dreptului de a conduce și executarea obligației de plată a amenzii contravenționale reiese și din faptul că, în realitate, statul are la dispoziție instrumente specifice de recuperare a creanțelor sale (poprirea pe salariu, sechestrul pe bunuri). Suspendarea permisului de conducere nu are nicio legătură de cauzalitate cu datoria, fiind o formă de "pedeapsă civilă" excesivă.

În același timp, apreciem că *soluția legislativă referitoare la aplicarea sancțiunii suplimentare în baza căreia titularul permisului de conducere, ca urmare a neîndeplinirii obligațiilor de plată a creanțelor fiscale provenite din amenzi contravenționale, nu are dreptul de a conduce, cât și procedura executării obligației de plată rezultată din amenzile contravenționale, sunt contrare art. 21 din Constituției, în condițiile în care persoana interesată nu le poate contesta în justiție, nebeneficiind astfel de garanții procedurale.*

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că liberul acces la justiție este pe deplin respectat ori de câte ori partea interesată, în vederea valorificării unui drept sau interes legitim, a putut să se adreseze cel puțin o singură dată unei instanțe naționale (a se vedea în acest sens Decizia nr. 17/2015 a Curții Constituționale).

Potrivit Avizului Consiliului Legislativ: „De altfel, **reglementarea este neclară în ceea ce privește raportul dintre aplicarea acestei sancțiuni și declanșarea executării silită a creanțelor, astfel încât să rezulte scopul instituirii acesteia.** Avem în vedere faptul că, în cazul în care intenția de reglementare a fost numai aceea de a sancționa conduita contravenientului care nu își achită amenzile, urmând ca executarea silită să se realizeze după expirarea termenului stabilit potrivit art. XVII alin. (3), din punct de vedere al realizării scopului colectării creanțelor locale, **aplicarea acestei sancțiuni nu ar reprezenta decât o amânare a executării silită. Dacă însă aceste două se realizează în paralel, atunci reglementarea nici nu ar putea fi acceptată, întrucât ar echivala, în sens larg, cu o dublă sancționare a persoanei pentru neplata la timp a creanțelor rezultate din amenzi.**”

Prin stabilirea momentului de debut al acestei măsuri la nouăzeci de zile de la înmânarea sau comunicarea procesului verbal de constatare a contravenției, legiuitorul propune o soluție incompletă sub aspect normativ. Această omisiune este evidentă deoarece textul nu cuprinde nicio precizare referitoare la necesitatea rămânerii definitive a sancțiunii aplicate, conform exigențelor stabilite în regimul juridic general al contravențiilor. Lipsa unei astfel de corelări juridice ignoră faptul că executarea oricărei sancțiuni trebuie suspendată pe durata soluționării plângerii contravenționale în instanță. Astfel, norma devine deficitară deoarece permite aplicarea unor constrângeri administrative înainte ca vinovăția sau legalitatea actului să fie confirmate printr-o hotărâre judecătorească definitivă.

Precizăm că, potrivit art. 118 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, plângerea suspendă executarea amenzii și a sancțiunii contravenționale complementare dispuse prin procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției de la data înregistrării la judecătoria competentă.

Revenind la Avizul Consiliului Legislativ, acesta reține următoarele: „**Întrucât sancțiunile a căror executare a fost suspendată nu pot fi executate în nicio formă anterior rămânerii lor definitive, rezultă că textul propus pentru art. XVII nu le poate avea în vedere decât pe cele rămase definitive.** Or, dacă în cazul rămânerii definitive a sancțiunii ca urmare a neatacării procesului-verbal în termenul de 15 zile de la înmânare sau comunicare, prevăzut la art. 31 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, există o corelare cu termenul 90 de zile prevăzut la art. XVII din proiect, în cazul rămânerii definitive a sancțiunii ca urmare a rămânerii definitive a hotărârii judecătorești prin care s-a soluționat plângerea, este evident că termenul de 90 de zile prevăzut la art. XVII din proiect va fi întotdeauna depășit. Prin urmare, persoanele care au

ales să exercite calea legală de atac ar fi în situația de a le fi aplicată, de fapt, automat, măsura pierderii dreptului de a conduce.

O astfel de soluție legislativă, care ar descuraja contravenientul de a-și exercita dreptul constituțional privind liberul acces la justiție nu poate fi acceptată, întrucât, prin efectul ei, aceasta constituie o veritabilă restrângere a exercitării acestui drept, nejustificată de niciuna din situațiile prevăzute de art. 53 din Legea fundamentală”.

Mai mult, suspendarea dreptului de a conduce este de natură a determina încălcarea dreptului la muncă pentru anumite categorii profesionale (șoferi profesioniști, curieri, agenți de vânzări), pentru care permisul de conducere este condiția esențială pentru exercitarea profesiei. Prin suspendarea permisului de către organul fiscal, statul îi ia debitorului tocmai mijlocul prin care acesta ar putea produce veniturile necesare plății amenzii. Astfel, se creează un cerc vicios care afectează substanța dreptului la muncă și subzistența individului.

În plus, reținem că **dispozițiile legale criticate nu sunt corelate cu cele ale art. 9 alin. (3) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor**, potrivit căroră ”În cazul în care contravenientul persoană fizică nu a achitat amenda în termen de 30 de zile de la rămânerea definitivă a sancțiunii și nu există posibilitatea executării silite, organul de specialitate al unității administrativ-teritoriale prevăzut la art. 39 alin. (2) lit. a) în a cărei rază teritorială domiciliază contravenientul va sesiza instanța judecătorească în a cărei circumscripție domiciliază acesta, în vederea înlocuirii amenzii cu sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității, ținându-se seama de partea din amendă care a fost achitată.”

Cât privește dispozițiile **art. VIII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2026**, prin care sunt modificate art. 104 alin. (1) lit. c) și art. 113 alin. (1) lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, republicată, cu modificările și completările ulterioare, apreciem că argumentele mai sus invocate sunt aplicabile în egală măsură și în privința **condiționării reducerii cu o treime a perioadei de suspendare a exercitării dreptului de a conduce și restituirii permisului de conducere la expirarea perioadei de suspendare, de îndeplinire obligațiilor de plată a creanțelor provenite din amenziile contravenționale aplicate pentru încălcarea normelor rutiere.**

Astfel, reiterăm că mecanismul instituit pentru îndeplinirea obligațiilor fiscale rezultate din amenzi contravenționale, contravine dispozițiilor constituționale, atâta timp cât reprezintă o condiție în funcție de care sunt exercitate drepturile legale.

Referitor la **dispozițiile art. XLIV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2026**, potrivit căroră ”Prevederile art. XVII se aplică exclusiv creanțelor provenite din amenziile contravenționale care au fost aplicate după intrarea în vigoare a acesteia”, remarcăm că și acestea sunt neclare sub aspectul termenului de început a celor 90 de zile de la care titularii permiselor de conducere nu au dreptul de a

conduce, în situația în care au mai multe creanțe provenite din amenzi contravenționale rutiere. Astfel, indicarea generică "creanțe provenite din amenzi contravenționale care au fost aplicate după intrarea în vigoare a acesteia" nu este suficient de clară, fiind contrară art. 1 alin. (5) din Constituție.

7. Încălcarea dreptului de proprietate privată [art. VI din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2026 cu referire la modificarea art. 159 alin. (5) și introducerea alin. (5¹) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală]

Dispozițiile legale criticate, prin care proprietarii bunurilor ce se înstrăinează trebuie să prezinte certificate de atestare fiscală prin care să se ateste achitarea tuturor obligațiilor de plată datorate bugetului local al unității administrativ-teritoriale în a cărei rază se află înregistrat fiscal bunul, iar cumpărătorii ce dobândesc bunurile trebuie să prezinte certificate de atestare fiscală prin care să se ateste achitarea tuturor obligațiilor de plată datorate bugetului local al unității administrativ-teritoriale în a cărei rază își au domiciliul, sediul sau punctul de lucru, după caz, aduc atingere dreptului de proprietate privată, întrucât se condiționează înstrăinarea și dobândirea dreptului de proprietate de achitarea tuturor obligațiilor fiscale locale ale vânzătorului și cumpărătorului și se sancționează cu nulitate absolută actele încheiate cu încălcarea acestor obligații.

Potrivit art. 44 alin. (1) din Constituție, conținutul și limitele dreptului de proprietate sunt stabilite prin lege. În temeiul acestor prevederi constituționale, legiuitorul ordinar este competent să stabilească cadrul juridic pentru exercitarea atributelor dreptului de proprietate, în accepțiunea principială conferită de Constituție, în așa fel încât să nu vină în coliziune cu interesele generale sau cu interesele particulare legitime ale altor subiecte de drept, instituind astfel niște limitări rezonabile în valorificarea acestuia, ca drept subiectiv garantat (Decizia nr. 59/2004).

Dispoziția constituțională permite legiuitorului ca, în considerarea unor interese specifice, să instituie reguli care să armonizeze incidența și a altor drepturi fundamentale ale cetățenilor decât cel de proprietate într-o interpretare sistematică a Constituției, astfel încât ele să nu fie suprimate prin modul de reglementare a dreptului de proprietate (Decizia nr. 471/2004).

Or, în prezenta situație, **limitările impuse prin obligația de a prezenta certificate de atestare fiscală atât de către cumpărător, cât și de către vânzător, precum și nulitatea absolută a actelor încheiate cu încălcarea acestor obligații nu sunt rezonabile și nici nu protejează interesele generale ale societății, ci, mai degrabă, aduc atingere substanței dreptului de proprietate.**

Această soluție legislativă transformă o obligație fiscală generală într-o interdicție de exercițiu a dreptului de dispoziție, creându-se o măsură cu caracter punitiv excesiv, prin sancțiunea nulității absolute a actelor prin care se înstrăinează clădiri, terenuri, respectiv mijloace de transport. Limitarea este excesivă deoarece nu privește doar bunul ce se înstrăinează, vizează toate obligațiile fiscale locale și blochează

dobândirea proprietății de către cumpărător pentru datorii care nu au legătură cu bunul ce urmează să fie achiziționat.

Reglementarea care condiționează înstrăinarea și dobândirea dreptului de proprietate asupra clădirilor, terenurilor și mijloacelor de transport de prezentarea unor certificate de atestare fiscală reprezintă o ingerință profundă în exercițiul dreptului de proprietate. Prin această soluție legislativă, statul transformă o obligație fiscală generală într-o veritabilă interdicție de dispoziție, afectând însăși substanța dreptului garantat de art. 44 din Constituție. În loc să stabilească limite rezonabile, legiuitorul instituie o condiționare excesivă, care nu se raportează la bunul tranzacționat, ci la situația fiscală globală a persoanei, indiferent de legătura acesteia cu obiectul contractului.

În esență, măsura analizată nu se limitează la a reglementa cadrul juridic al proprietății, ci îl restrânge într-o manieră care depășește marja de apreciere permisă de Constituție. Atributul dispoziției, esențial pentru existența dreptului de proprietate, este golit de conținut atunci când vânzătorul nu poate înstrăina bunul, iar cumpărătorul nu îl poate dobândi, din cauza unor datorii fiscale care nu privesc bunul în cauză. Această condiționare echivalează cu instituirea unei incapacități de a contracta, neprevăzută de Codul civil și incompatibilă cu principiile autonomiei de voință și libertății economice.

Mai mult, sancțiunea nulității absolute a actelor încheiate fără prezentarea certificatelor fiscale amplifică caracterul disproporționat al măsurii. Nulitatea absolută este rezervată situațiilor în care contractul contravine ordinii publice sau are un obiect ilicit, nu unor împrejurări extrinseci raportului juridic, precum datoriile personale ale părților. Prin anularea unui contract valabil încheiat, statul intervine în mod nejustificat în circuitul civil, generând insecuritate juridică și afectând încrederea cetățenilor în stabilitatea normelor.

Această ingerință nu poate fi justificată nici prin necesitatea colectării creanțelor fiscale. Statul dispune deja de mecanisme eficiente de executare silită, precum poprirea, sechestrul sau valorificarea bunurilor debitorului. A recurge la blocarea tranzacțiilor civile și la anularea contractelor reprezintă o măsură excesivă, care nu respectă principiul proporționalității prevăzut de art. 53 din Constituție. **În loc să folosească instrumentele specifice dreptului fiscal, statul transformă un contract privat într-o pârghie de constrângere, ceea ce contravine spiritului statului de drept.**

În plus, măsura afectează principiul securității juridice și al încrederii legitime, dedus din art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție și consacrat în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Cetățenii trebuie să poată anticipa consecințele juridice ale actelor lor, iar normele care guvernează proprietatea trebuie să fie clare, coerente și previzibile. Condiționarea tranzacțiilor de situația fiscală generală a părților introduce o incertitudine permanentă, transformând dreptul de proprietate într-un drept precar, dependent de factori exteriori voinței titularului.

În concluzie, condiționarea înstrăinării și dobândirii bunurilor de prezentarea certificatelor de atestare fiscală, coroborată cu sancțiunea nulității absolute, reprezintă o restrângere neconstituțională a dreptului de proprietate. **Măsura este disproporționată, nejustificată și afectează atât substanța dreptului, cât și securitatea raporturilor juridice. În loc să protejeze un interes public legitim, ea instituie o interdicție generală și excesivă, incompatibilă cu exigențele statului de drept și cu garanțiile constituționale ale proprietății private.**

În consecință, Guvernul, impunând prin ordonanță de urgență măsurile legislative prevăzute la art. I pct. 32, art. VI pct. 3 și pct. 4, art. VIII pct. 2 și pct. 5, art. VIII pct. 7, art. XII, art. XIII, art. XVII și art. XLIV, a încălcat art. 115 alin. (6) din Constituție, cu referire la interdicția de a afecta drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție

Față de cele de mai sus, **Avocatul Poporului apreciază că argumentele invocate susțin neconstituționalitatea prevederilor art. I pct. 32, art. VI pct. 3 și pct. 4, art. VIII pct. 2 și pct. 5, art. VIII pct. 7, art. XII, art. XIII, art. XVII și art. XLIV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2026, față de art. 1 alin. (3) și alin. (5), art. 16, art. 44, art. 47 alin. (1), art. 50, precum și ale art. 53 din Constituție și solicită Curții Constituționale pronunțarea unei decizii de admitere a excepției de neconstituționalitate.**

Avocatul Poporului

Renate Weber

