



CONSILIUL LEGISLATIV

București, 21.1.2026

697

București, 3.02.2026

52

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă pentru asigurarea plății
creanțelor comerciale ale operatorilor economici de către
instituțiile și autoritățile publice**

Analizând propunerea legislativă pentru asigurarea plății creanțelor comerciale ale operatorilor economici de către instituțiile și autoritățile publice (b697/15.12.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/7105/22.12.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1191/23.12.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

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

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect reglementarea unui regim special de plată a creanțelor rezultate din contractele de achiziție publică încheiate între autoritățile contractante și operatorii economici, stabilirea unor termene și sancțiuni, precum și instituirea unui mecanism de constatare judiciară pentru obținerea unui certificat de plată restantă cu valoare de titlu executoriu.

De asemenea, printre obiectivele proiectul se mai numără și „*stabilirea unei răspunderi subsidiare a Ministerului Finanțelor, în cazul în care instituția contractantă nu dispune de fonduri, astfel încât lipsa de lichiditate să nu afecteze executarea obligației*”.

Totodată, sunt vizate și intervenții legislative asupra următoarelor acte normative:

- Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare;

- Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare;

- Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 privind executarea obligațiilor de plată ale instituțiilor publice, stabilite prin titluri executorii, aprobată cu completări prin Legea nr. 288/2002, cu modificările și completările ulterioare;

- Legea nr. 72/2013 privind măsurile pentru combaterea întârzierii în executarea obligațiilor de plată a unor sume de bani rezultând din contracte încheiate între profesioniști și între aceștia și autorități contractante, cu modificările și completările ulterioare;

- Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare.

2. Prin obiectul de reglementare, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

4. **În considerarea aspectelor reglementate de normele preconizate prin prezenta propunere legislativă** (cu excepția celor care vizează completarea unor acte normative), și având în vedere dispozițiile alin. (1) al art. 14 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la **unicitatea reglementării în materie**, semnalăm că **intervențiile normative din acest domeniu de reglementare trebuie să vizeze Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare**. În caz contrar, vor coexista în acte normative diferite dispoziții distincte care reglementează aceleași relații sociale, contrar normelor de tehnică legislativă care vizează unicitatea reglementării în materie.

Astfel, precizăm că, referitor la regimul de plată al creanțelor certe, lichide și exigibile care se încasează de către operatorii economici de la autoritățile contractante, acesta derivă din clauzele contractuale din cadrul contractelor de achiziții publice și nu poate face obiectul unui act normativ separat.

Prin urmare, se impune ca soluțiile legislative propuse prin proiect să vizeze modificarea și completarea, în mod corespunzător, a Legii nr. 98/2016, cu modificările și completările ulterioare.

Totodată, semnalăm că intervențiile legislative referitoare atât la termenul contractual de plată a sumelor de bani prevăzute în contractele încheiate de autoritățile contractante, cât și la nerespectarea acestui termen, sunt deja reglementate în cadrul normativ existent. Astfel, tot pentru respectarea **unicității reglementării în materie**, se impune ca respectivele norme să vizeze **modificarea și completarea, în mod corespunzător, a Legii nr. 72/2013 privind măsurile pentru combaterea întârzierii în executarea obligațiilor de plată a unor sume de bani rezultând din contracte încheiate între profesioniști și între aceștia și autorități contractante, cu modificările și completările ulterioare.**

Referitor la acest aspect, Curtea Constituțională a reținut că „*Prin aceste soluții legislative, legea criticată încalcă dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, prin raportare la art. 14 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, potrivit căruia «reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ (...)*»” (Decizia nr. 727/2023).

5. Referitor la Expunerea de motive, subliniem că aceasta este redactată **succint, insuficient argumentată și nu respectă structura** instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit normelor de tehnică legislativă indicate *supra*, instrumentul de prezentare și motivare trebuie să prezinte cerințele care reclamă intervenția normativă - cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, cu evidențierea elementelor noi - și să cuprindă secțiuni distincte privind impactul financiar asupra bugetului general consolidat, impactul asupra sistemului juridic, subliniind implicațiile asupra legislației în vigoare, consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri, precum și măsurile de implementare, respectiv modificările instituționale pe care le presupune aplicarea noului act normativ.

Precizăm că, potrivit considerentelor exprimate în Decizia Curții Constituționale nr. 682/2012, „*Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) [...]*”. Totodată, sunt aplicabile și considerentele statuate prin Decizia Curții Constituționale nr. 139/2019¹.

¹ „Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale”.

Menționăm că mare parte din măsurile vizate prin prezenta propunere legislativă nu sunt justificate și argumentate în cuprinsul instrumentului de prezentare și motivare, inițiatorul limitându-se doar la a menționa câteva numere de articole din legi interne și dintr-o directivă a Uniunii Europene.

6. La art. 5, referitor la posibilitatea desemnării unui expert tehnic judiciar prin ordonanță președințială, al cărui raport de constatare este calificat drept probă suficientă pentru emiterea unui certificat de plată restantă, cu valoare de titlu executoriu, semnalăm că, potrivit art. 997 alin. (5) din Codul de procedură civilă: ***„Pe cale de ordonanță președințială nu pot fi dispuse măsuri care să rezolve litigiul în fond și nici măsuri a căror executare nu ar mai face posibilă restabilirea situației de fapt”***.

Mai mult, norma potrivit căreia raportul expertului „constituie probă suficientă” pentru emiterea certificatului are caracter excesiv și rigid, fiind de natură să restrângă rolul instanței de a administra și aprecia probele, afectând echilibrul procesual.

Având în vedere observația menționată supra, se impune eliminarea, pe cale de consecință, a acestei norme din proiect.

7. În ceea ce privește instituirea obligației Ministerului Finanțelor de a aloca instituției debitoare fonduri în termen determinat și, mai ales, posibilitatea executării silite în solidar împotriva Ministerului Finanțelor (art. 6 și 12 din proiect), semnalăm că există riscul ca asemenea măsuri să transforme ministerul într-un **garant al obligațiilor contractuale, deși acesta nu este parte în contractul de achiziție generator al creanței**.

Totodată, măsurile preconizate supra, în lipsa unei evaluări a impactului financiar și a identificării surselor de finanțare, pot avea consecințe bugetare semnificative și imprevizibile.

De asemenea, precizăm și faptul că, potrivit art. 22 alin. (2) din Legea nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare, ***„Ordonatorii de credite au obligația de a angaja cheltuieli în limita creditelor de angajament și de a utiliza creditele bugetare numai în limita prevederilor și destinațiilor aprobate, pentru cheltuieli strict legate de activitatea instituțiilor publice respective și cu respectarea dispozițiilor legale”***.

8. La art. 10, cu privire la textul propus pentru art. 57¹ din Legea nr. 500/2002, semnalăm că devin incidente dispozițiile art. 52 alin. (1) și (6) din legea menționată anterior, potrivit cărora: ***„În procesul execuției bugetare, cheltuielile bugetare parcurg următoarele faze: angajare, lichidare, ordonanțare, plată” și „Efectuarea plăților, în***

limita creditelor bugetare aprobate, se face numai pe bază de acte justificative, întocmite în conformitate cu dispozițiile legale, și numai după ce acestea au fost lichidate și ordonanțate potrivit prevederilor art. 24 și 25, după caz”.

Prin urmare, referitor la dispoziția preconizată la **alin. (1)**, precizăm că formularea „Trezoreria Statului efectuează plata automată” este necorelată cu regimul legal al execuției bugetare, întrucât plățile din fondurile publice sunt condiționate de existența creditelor bugetare aprobate și de respectarea etapelor angajării, lichidării și ordonanțării.

Totodată, la **alin. (2)**, în ceea ce privește plata „din oficiu” în lipsa ordonanțării, cu reținerea automată a sumelor din creditele bugetare aprobate, menționăm că o asemenea abordare poate conduce la afectarea destinației unor credite aprobate pentru alte cheltuieli.

Observația de la acest punct se aplică, în mod corespunzător, și pentru **art. 11**, cu referire la textul propus pentru **art. 72¹** din Legea nr. 273/2006.

9. În ceea ce privește soluțiile legislative preconizate, semnalăm că proiectul nu respectă nici cerințele de calitate a legii impuse de normele de tehnică legislativă, subsumate principiului legalității prevăzut de **art. 1 alin. (5) din Constituție**, după cum urmează:

9.1. Ca observație generală, precizăm că textul propunerii legislative este defectuos redactat, cu titlu de exemplu, subliniem următoarele formulări: „*termen legal determinat*” (**art. 1**); „*cu personalitate juridică sau fizică*” (**art. 2 lit. a**)); „*atrage exigibilitatea automată*” (**art. 4 alin. (2)**); „*constituie probă suficientă*” (**art. 5 alin. (3)**); „*nu exonerează ... de a fi executată silit*” (**art. 5 alin. (10)**) sau „*a deroga de la aceste drepturi*” (**art. 13**).

9.2. Precizăm că, deși titlul proiectului se referă la „instituțiile și autoritățile publice”, în cuprinsul acestuia se folosește și altă terminologie, și anume „entitate”/„entități” (a se vedea, de exemplu, **art. 2 lit. b**) sau **art. 3 lit. c**)), fapt care conferă norme lipsă de claritate și previzibilitate. Astfel, din actuala redactare, nu este clar dacă reglementarea preconizată vizează exclusiv creanțele născute din contractele de achiziție publică, ca varietate de contracte administrative, sau se referă și la contractele comerciale. Menționăm, în acest context, că observația are în vedere și faptul că definiția „operatorului economic” (**art. 2 lit. a**)) se referă în mod generic la un „contract”.

9.3. În ceea ce privește textul preconizat pentru **art. 2 lit. c**), este de analizat dacă nu s-a intenționat ca norma să se refere la emiterea certificatului de plată restantă, de către Agenția Națională de Administrare Fiscală, nu de către instanțele de judecată, având în vedere

că legislația care constituie sediul materiei pentru organizarea și funcționarea instanțelor judecătorești, și anume Legea nr. 304/2022 privind organizarea judiciară, respectiv Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, nu prevăd o asemenea atribuție în sarcina instanțelor judecătorești.

În plus, pentru precizia normei de trimitere, sugerăm să se analizeze dacă nu ar fi indicat ca trimiterea să se realizeze la art. 638 **alin. (1) pct. 4** din Codul de procedură civilă.

Referitor la **lit. f)**, având în vedere că art. 3-5 din Legea nr. 72/2023 de la care se derogă au ca obiect contractele între profesioniști, este necesar ca trimiterea să se facă doar la **art. 6 și 7** din această lege.

La **lit. g)**, întrucât expresia „potrivit legii”, prin gradul mare de generalitate, nu conferă normei precizie și predictibilitate, dispozițiilor legale vizate trebuie menționate în mod expres.

9.4. La textul propus pentru **art. 4 alin. (1)**, întrucât art. 5 din Legea nr. 72/2013 are ca obiect termenul contractual de plată în raporturile dintre profesioniști, derogarea trebuie să se facă de la **art. 6 și 7** din această lege. La **lit. a)**, precizăm că sintagma „data recepției fără obiecțiuni a bunurilor, serviciilor (...)” este improprie stilului normativ, astfel încât referirea corectă la aceasta urmând a se face, astfel: „data recepției fără obiecțiuni a bunurilor sau prestării serviciilor (...)”.

La **alin. (2)**, semnalăm că textul este redactat defectuos, fiind necesară reformularea corespunzătoare a acestuia.

Referitor la textul propus pentru **alin. (3)**, semnalăm că acesta este superfluu, în raport cu principiul constituțional al neretroactivității legii și cu principiile bunei-credințe și al libertății contractuale, consacrate de Codul civil.

La textele propuse pentru **alin. (4) și (5)** referitoare la faptul că, pe de o parte, „Trezoreria statului efectuează plata automată” a facturilor ajunse la termen, iar, pe de altă parte, „Trezoreria poate efectua plata numai în baza angajării, lichidării și ordonanțării (...)”, semnalăm o contradicție în termeni, sub aspectul modalității de plată și a caracterului normelor în discuție.

9.5. La **art. 5 alin. (9)**, semnalăm că **alin. (5)**, la care se face trimitere, se referă la „dobânzi și penalități de întârziere”, nu la „dobânzi penalizatoare”, așa cum se prevede aici. Prin urmare, pentru o terminologie unitară, este necesară corelarea textelor preconizate pentru aceste două alineate, dar și punerea lor de acord cu textul propus pentru **art. 8 alin. (1) lit. c)**, care face vorbire despre dobânzi.

9.6. La **art. 8 alin. (1) lit. a)**, semnalăm că textul este susceptibil de interpretări, în absența unor criterii în raport cu care justificarea respectivă să poată fi considerată obiectivă.

9.7. La **art. 9 alin. (1)**, precizăm că sancțiunile pentru neîndeplinirea obligațiilor părților din contractele de achiziții publice derivă din clauzele contractuale.

La **alin. (2)**, semnalăm că, întrucât obligațiile respective sunt obligații contractuale, în cazul neexecutării acestora intervine răspunderea contractuală a autorității contractante, după caz, pe când angajarea răspunderii materiale și disciplinare individuale se face conform dispozițiilor altor acte normative incidente.

Mai mult decât atât, menționăm că norma preconizată are caracter declarativ, aspect care nu este specific normelor juridice și nu se subsumează demersului avut în vedere de inițiator.

La **alin. (3)**, cu referire la prevederile privind imputarea dobânzilor și penalităților „prin dispoziție a Curții de Conturi”, semnalăm că o astfel de atribuție nu se regăsește printre cele menționate în cadrul Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi.

9.8. La **art. 15 alin. (3)**, referitor la sintagma „Se abrogă orice dispoziție contrară”, menționăm că aceasta nu răspunde exigențelor impuse de art. 65 alin. (3) din Legea nr. 24/2000, potrivit căreia *„În vederea abrogării, dispozițiile normative vizate trebuie determinate expres, începând cu legile și apoi cu celelalte acte normative, prin menționarea tuturor datelor de identificare a acestora”*.

*

* *

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


PRESEDINTE

Florin IORDACHE


București
Nr. 54/19.01.2026