

EXPUNERE DE MOTIVE

la Propunerea legislativă

LEGE

pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 41/2016 privind stabilirea unor măsuri de simplificare la nivelul administrației publice centrale, administrației publice locale și al instituțiilor publice și pentru modificarea și completarea unor acte normative

1. Contextul legislativ și evoluția reglementării

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 41/2016 privind stabilirea unor măsuri de simplificare la nivelul administrației publice centrale, administrației publice locale și al instituțiilor publice și pentru modificarea și completarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 490 din 30 iunie 2016, aprobată cu modificări prin Legea nr. 179/2017, cu completările aduse prin Legea nr. 267/2021 și Legea nr. 9/2023, reprezintă principalul instrument normativ național în materia simplificării administrative și a digitalizării relației dintre cetățean și administrația publică.

Modificările aduse prin Legea nr. 9/2023 au reprezentat un pas înainte semnificativ: au introdus interdicția solicitării de documente emise de alte instituții publice (art. 2^{^1}), interdicția solicitării de dosare cu șină și birotică (art. 2^{^2}), obligația acceptării documentelor semnate electronic calificat sau avansat (art. 3), obligația fotocopierii gratuite (art. 3^{^1}), obligația informării privind durata de completare a formularelor (art. 6), obligația oferirii de alternative de plată electronică (art. 7), obligația comunicării electronice cu precadere (art. 8), obligația dezvoltării serviciilor publice electronice (art. 9) și obligația publicării de date deschise pe portalul data.gov.ro (art. 10–11).

Cu toate acestea, legiuitorul nu a prevăzut un mecanism coercitiv care să asigure respectarea efectivă a acestor obligații. Ordonanța de urgență nr. 41/2016, în forma sa actuală, nu cuprinde niciun capitol dedicat contravențiilor și sancțiunilor. Această lacună structurală face ca normele imperative din capitolul I să aibă caracterul unor norme juridice imperfecte — *leges imperfectae* —, adică norme lipsite de sancțiune, a căror încălcare nu atrage nicio consecință juridică directă.

2. Necesitatea reglementării. Fundamentul juridic și constituțional

2.1. În teoria generală a dreptului, norma juridică completă presupune, structural, trei elemente: ipoteza, dispoziția și sancțiunea. Absența sancțiunii nu anulează existența normei, dar îi retrage eficacitatea practică, transformând-o într-o simplă recomandare. Doctrina română

de drept administrativ califică astfel de norme drept *leges imperfectae*, corespunzătoare clasificării tripartite moștenite din dreptul roman (*leges perfectae*, *leges minus quam perfectae*, *leges imperfectae*). O normă care stabilește o obligație imperativă — cum sunt cele din art. 1–13 din OUG nr. 41/2016 — dar nu prevăd sancțiuni pentru nerespectare, înșală așteptarea legitimă a destinatarului normei, cetățeanul, care nu dispune de niciun instrument juridic efectiv pentru a determina respectarea drepturilor sale.

2.2. Curtea Constituțională a României a statuat în mod constant că principiul legalității, consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție, impune ca orice normă juridică să îndeplinească cerințele de claritate, precizie și previzibilitate, astfel încât destinatarii săi să își poată conforma conduită în mod corespunzător. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că «cerința de claritate a legii vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, precizia se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului utilizat, iar previzibilitatea legii privește scopul și consecințele pe care le antrenează» (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 152/2020, Decizia nr. 589/2020, Decizia nr. 175/2022). Prin extensie, o normă imperativă lipsită de sancțiune nu îndeplinește cerința previzibilității, deoarece destinatarul nu poate anticipa consecințele nerespectării sale.

2.3. Regulamentul (UE) nr. 910/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 iulie 2014 privind identificarea electronică și serviciile de încredere pentru tranzacțiile electronice pe piața internă (Regulamentul eIDAS) impune statelor membre obligația de a asigura efectivitatea dispozițiilor privind recunoașterea semnăturilor electronice și accesibilitatea serviciilor publice în format electronic. Directiva (UE) 2018/1972 privind Codul european al comunicațiilor electronice și Regulamentul (UE) 2024/903 privind cadrul de interoperabilitate a Europei (Interoperable Europe Act) consolidează obligațiile statelor membre în materia serviciilor publice digitale. Absența unui mecanism național de asigurare a conformității risca să aducă România în situația nerespectării obligațiilor asumate la nivel european.

2.4. Potrivit art. 1 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, «legea contravențională apără valorile sociale, care nu sunt ocrotite prin legea penală». Contravenția, ca faptă ilicită de drept administrativ, constituie instrumentul juridic adecvat pentru sancționarea nerespectării obligațiilor cu caracter administrativ, în cazul în care fapta nu prezintă gradul de pericol social al unei infracțiuni. Tocmai aceasta este situația faptelor de neconformare prevăzute de OUG nr. 41/2016: sunt încălcări ale unor obligații administrative, care afectează drepturile cetățenilor în relația cu statul, dar care nu ating pragul de pericol social al infracțiunii.

2.5. Conform rapoartelor și sesizărilor primite de instituțiile publice și de organizațiile civice, la mai bine de 7 ani de la adoptarea OUG nr. 41/2016, cetățenii continuă să fie confrunțați cu practici birocratice care încalcă în mod direct dispozițiile legale: li se solicită copii legalizate în loc de certificarea conformității, li se refuză documentele transmise electronic, li se solicită documente emise de alte instituții pe care ar trebui să le obțină în sistem interinstituțional, li se solicită dosare cu șină și birotică, li se percep taxe suplimentare

nejustificate. Toate aceste fapte sunt interzise sau contrare obligațiilor stabilite prin OUG nr. 41/2016, dar, în lipsa sancțiunilor, ele persistă fără nicio consecință juridică pentru autori.

3. Soluțiile legislative propuse

Prezenta propunere legislativă urmărește completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 41/2016 cu un nou capitol — capitolul II¹, intitulat „Contravenții și sancțiuni” —, cuprinzând articolele 14¹—14⁷, precum și extinderea sferei de aplicare a unor dispoziții existente.

3.1. Extinderea interdicției de solicitare a documentelor emise de alte instituții (modificarea art. 2¹)

Se propune modificarea articolului 2¹ în sensul extinderii interdicției de a solicita copii de pe avize sau alte documente emise de alte instituții publice și asupra activităților de control, nu doar asupra celor de soluționare a cererilor pentru furnizarea unui serviciu public. Norma actuală lasă un spațiu de manevră care permite menținerea unor practici birocratice în cadrul procedurilor de inspecție și control. Extinderea asigură consecvență normativă și elimină această lacună.

3.2. Instituirea răspunderii contravenționale (art. 14¹)

Structura capitolului contravențional este inspirată din modelul consacrat al Ordonanței de urgență nr. 155/2024 privind instituirea unui cadru pentru securitatea cibernetică a rețelilor și sistemelor informatice din spațiul cibernetic național civil (transpunerea Directivei NIS 2), un act normativ recent, adoptat în deplină conformitate cu normele de tehnică legislativă prevăzute de Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și cu dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001.

Faptele contravenționale sunt organizate pe trei paliere de gravitate, într-un singur articol (art. 14¹), cu enumerare continuă a literelor a)—p), pentru claritate maximă și ușurința aplicării:

A. Contravenții săvârșite de personalul entităților publice [lit. a)—g), sancționate cu amendă de la 1.000 lei la 5.000 lei]

Acest palier vizează faptele concrete, individuale, ale personalului care refuză să aplice dispozițiile legale în relația directă cu cetățeanul: refuzul acceptării copiei electronice după CI (art. 2 alin. 1), menținerea cerinței copiei legalizate (art. 2 alin. 3—4), solicitarea de documente emise de alte instituții (art. 2¹), solicitarea de birotică (art. 2²), refuzul documentelor semnate electronic (art. 3) și perceperea de taxe suplimentare de birotică (art. 2² alin. 3). Cuantumul amenzii (1.000—5.000 lei) este proporțional cu gravitatea faptelor și adecvat statutului profesional al contravenienților. Pentru aceste fapte, se prevede și posibilitatea aplicării

avertismentului, în condițiile art. 7 din OG nr. 2/2001, ca expresie a principiului proporționalității sancțiunii.

B. Contravenții săvârșite de conducătorul entității — obligații instituționale curente [lit. h)—m), sancționate cu amendă de la 2.000 lei la 10.000 lei]

Acest palier vizează neîndeplinirea de către conducătorul entității a obligațiilor cu caracter instituțional: publicarea pe pagina de internet a modelelor de cereri și formulare (art. 1 alin. 1), publicarea adresei de e-mail pentru primirea copiei CI (art. 2 alin. 2), asigurarea fotocopierii gratuite (art. 3¹), oferirea de alternative de plată electronică (art. 7 alin. 1), utilizarea cu precădere a mijloacelor electronice (art. 8), specificarea pe formulare a duratei de completare și a motivului colectării (art. 6). Răspunderea este individualizată la nivelul conducătorului, în calitate de ordonator al funcționării instituției, deoarece aceste obligații presupun decizii organizatorice și alocări de resurse care exced competențele personalului de execuție.

C. Contravenții săvârșite de conducătorul entității — obligații strategice [lit. n)—p), sancționate cu amendă de la 5.000 lei la 25.000 lei]

Acest palier, cu amendă substanțial mai ridicată, vizează neîndeplinirea obligațiilor cu caracter strategic: includerea în caietele de sarcini ale achizițiilor publice a clauzei de transfer al drepturilor patrimoniale de autor asupra programelor informatice (art. 12 alin. 1), informatizarea proceselor și procedurilor (art. 5) și dezvoltarea capacității de furnizare a serviciilor publice electronice (art. 9). Quantumul major al amenzii (5.000—25.000 lei) este justificat de importanța strategică a acestor obligații: nerespectarea lor compromite însuși obiectivul digitalizării administrației publice și poate genera pierderi semnificative de fonduri publice investite în soluții informatice al căror cod sursă rămâne în proprietatea furnizorului.

3.3. Competența de constatare și sancționare (art. 14²)

Constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor se realizează de către personalul cu atribuții de control și inspecție din cadrul Autorității pentru Digitalizarea României, împuternicit prin ordin al președintelui acestei autorități. Alegerea acestei autorități ca organ constator este justificată de competența sa materială în domeniul digitalizării administrației publice, conform actelor sale normative de organizare și funcționare. Constatarea se poate realiza din oficiu sau la sesizarea oricărei persoane vătămate, asigurându-se astfel atât mecanismul instituțional de supraveghere, cât și accesul cetățenilor la un instrument juridic concret de protecție a drepturilor lor.

3.4. Prescripția, plata amenzii și căile de atac (art. 14³—14⁵)

Propunerea legislativă preia și particularizează, în acord cu normele de tehnică legislativă, dispozițiile de drept comun din OG nr. 2/2001: termenul de prescripție de 6 luni de la săvârșirea faptei (art. 13 din OG nr. 2/2001), cu regula specială pentru contravențiile continue (termenul curge de la data constatării), posibilitatea achitării a jumătate din minimul amenzii în termen de 15 zile de la comunicarea procesului-verbal (cu mențiune obligatorie în procesul-

verbal), dreptul la plângere în termen de 15 zile la judecătoria în a cărei circumscripție a fost săvârșită contravenția, cu efect suspensiv de executare. Aceste garanții procedurale asigură respectarea dreptului la apărare și a accesului la justiție, prevăzute de art. 21 și art. 24 din Constituția României și de art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului.

3.5. Obligațiile de transparență ale Autorității pentru Digitalizarea României (art. 14⁶)

Pentru ca mecanismul contravențional să fie efectiv, cetățenii trebuie să cunoască existența dreptului de a sesiza încălcările și modalitatea concretă de exercitare a acestui drept. Din această rațiune, propunerea instituie în sarcina prefectilor și a Autorității pentru Digitalizarea României obligații specifice de transparență: publicarea pe pagina proprie de internet a dreptului persoanelor vătămate de a sesiza încălcările, a datelor de contact, a unui formular electronic standardizat de sesizare și a unui raport anual privind activitatea de constatare și sancționare. Termenul de conformare este de 30 de zile de la intrarea în vigoare a legii.

3.6. Trimiterea la dreptul comun (art. 14⁷)

Articolul 14⁷ asigură aplicabilitatea subsidiară a Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, în toate aspectele procedurale nereglementate de prezenta ordonanță de urgență. Această trimitere este conformă cu practica legislativă constantă în materie contravențională și cu dispozițiile art. 44 din OG nr. 2/2001.

4. Principiile de redactare și conformitatea cu normele de tehnică legislativă

Propunerea legislativă a fost redactată cu respectarea următoarelor principii:

a) Conformitatea cu Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Textul respectă structura actului normativ (art. 36—44), regulile de modificare și completare a actelor normative (art. 56—60), numerotarea articolelor introduse între cele existente (art. 14¹—14⁷, conform art. 60 alin. 3), limbajul dispozitiv la timpul prezent forma afirmativă, fără explicații sau justificări în textul normativ (art. 36).

b) Conformitatea cu Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor. Propunerea respectă: definirea faptelor cu formula standard «constituie contravenții și se sancționează după cum urmează», cu clauza de excludere a faptelor penale; indicarea subiectului activ, a obligației încălcate și a textului legal de referință pentru fiecare faptă; stabilirea limitelor amenzii (minim—maxim); desemnarea agentului constator; reglementarea prescripției, a plății și a căilor de atac; trimiterea la dreptul comun.

c) Claritatea, precizia și previzibilitatea. Fiecare faptă contravențională este descrisă prin referire exactă la articolul și alineatul din OUG nr. 41/2016 a cărui obligație este încălcată,

permițând destinatarilor normei (atât personalul instituțiilor, cât și cetățenii) să identifice cu exactitate conduita interzisă și consecințele nerespectării sale. Organizarea pe paliere de gravitate (A, B, C) cu sancțiuni progresive asigură proporționalitatea și previzibilitatea sancțiunii.

d) Proporționalitatea sancțiunilor. Quantumul amenzilor a fost stabilit ținând seama de gradul de pericol social al faptelor (conform art. 5 alin. 5 din OG nr. 2/2001), de statutul profesional al contravenienților și de necesitatea asigurării efectului descurajator. S-a prevăzut posibilitatea aplicării avertismentului pentru contravențiile mai puțin grave (palierul A), iar criteriile de individualizare a sancțiunii sunt explicit enumerate în art. 14¹ alin. (3).

e) Garanțiile procedurale. Dreptul la apărare este asigurat prin: dreptul de a formula obiecțiuni în procesul-verbal (OG nr. 2/2001), dreptul la plângere la judecătorie cu efect suspensiv (art. 14⁵), posibilitatea achitării a jumătate din minimul amenzii (art. 14⁴). Trimiterea la dreptul comun (art. 14⁷) asigură aplicabilitatea tuturor celorlalte garanții prevăzute de OG nr. 2/2001.

5. Intrarea în vigoare

Legea intră în vigoare la 60 de zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I. Acest termen asigură entităților publice vizate un interval rezonabil pentru conformarea cu noile dispoziții, inclusiv pentru desemnarea agenților constataitori de către Autoritatea pentru Digitalizarea României și pentru îndeplinirea obligațiilor de transparență prevăzute la art. 14⁶ alin. (2).

6. Impactul reglementării

Propunerea legislativă nu implică alocări bugetare suplimentare, competența de constatare și sancționare fiind exercitată în cadrul structurilor existente ale Autorității pentru Digitalizarea României. Sumele provenite din amenzile contravenționale constituie venituri la bugetul de stat, conform art. 8 alin. (3) din OG nr. 2/2001.

Impactul social preconizat este pozitiv: cetățenii vor dispune, pentru prima dată, de un instrument juridic concret pentru a determina respectarea drepturilor lor în relația cu administrația publică în materia simplificării administrative și a digitalizării. Instituțiile publice vor fi stimulate să finalizeze procesele de informatizare și să respecte obligațiile deja prevăzute de lege.

Față de cele prezentate, supunem dezbaterii și adoptării Parlamentului prezenta propunere legislativă.

În numele inițiatorilor,

Deputat Sebastian-Ioan BURDUJA

LISTA SUSȚINĂTORILOR PROPUNERII LEGISLATIVE

Nrt. Crt.	Nume și prenume	Grup parlamentar	Semnătură
1	BURDUJA SEBASTIAN-IOAN	PNL	
1	ȚIPCEA ALMIȘTEI	PNL	
3	MOISIN RADU-MAGIN	PNL	
4	RAZUPEA TURCA IV	PNL	
5	Opus Detarion	PNL	
6	LUCIAN BODE	PNL	
7	ROMAN FLORIN	PNL	
8	ANDRONACHE GABRIEL	PNL	
9	MITILEU EDUARD-TATIAN	PNL	
10	Yulico GOLDOAN	PNL	
11	CROSCOVANU MARIAN	PNL	
12	MOG ARINA	PNL	
13	CIALABORU DRAGAN	PNL	
14	GOL COBAN	PNL	
15	ACUNA GORGHIU	PNL	
16	ANETA MATEI	PNL	
17	SIBIRTEANU ROBERT	PNL	
18	Pandea Ciprian	PNL	
19	ANDREI ALEXANDRU-IOAN	PNL	
20	Ghișiu Alexandru Mihai	PSA	
21	TUSA DIANA	PSD	
22	CONSTANTINUTIU DEAGL	PSD	
23	Diana Stăncă	USR	
24	CULCĂȘ MARIAN	PNL	
25	RAIU SEBASTIAN MIRCEA	PNL	
26	MIRCEA TECHET	PNL	
27	NEACȘU ANDREEA-FIRUTA	PNL	