



AVIZ
referitor la propunerea legislativă pentru completarea
Ordonanței nr.2/2001 privind regimul
juridic al contravențiilor

Analizând propunerea legislativă pentru completarea Ordonanței nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B206 din 20.04.2007,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele motive:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare completarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor cu un nou articol, art.5¹, potrivit căruia instanța de judecată poate aplica sancțiunile contravenționale complementare prevăzute în art.5 alin.(3), ca măsuri de protecție, dacă se constată că, prin activitatea sa, contravenientul aduce în continuare prejudicii societății.

Prin conținutul său normativ, 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.

2. Soluția legislativă preconizată în proiect introduce o nouă categorie de „măsuri” care pot fi luate de instanță, fiind în contradicție cu principiile fundamentale ale răspunderii contravenționale și cu regulile de procedură care guvernează soluționarea căilor de atac în materie contravențională reglementate prin Ordonanța Guvernului nr.2/2001, astfel:

a) În primul rând, precizăm că nu se poate stabili natura juridică a noțiunii de „măsuri de protecție”, utilizată în textul propus pentru

art.5¹. Din redactarea normei rezultă că aceste măsuri pot fi luate de către instanță din oficiu, neindicându-se vreo categorie de subiecte care, eventual, ar putea sesiza instanța în acest sens. Această soluție contravine însă principiului disponibilității consacrat de art.129 alin.(6) din Codul de procedură civilă, potrivit căruia, în toate cazurile, judecătorii hotărăsc numai asupra obiectului cererii deduse judecății.

b) Pe de altă parte, potrivit principiului fundamental al legalității stabilirii și sancționării contravențiilor, în cazul săvârșirii unei contravenții, nici agentul constatatator și nici instanța de judecată nu pot aplica alte sancțiuni principale și complementare decât cele prevăzute în actul normativ prin care contravenția este stabilită și sancționată, sau în alte limite decât cele prevăzute de acesta.

În plus, soluționarea căii de atac de către instanță este supusă principiului neagravării situației în propria cale de atac - *non reformatio in peius* - astfel încât, așa cum s-a subliniat în doctrină și s-a decis în practică, în soluționarea plângerii, instanța nu poate adapta sancțiunea aplicată prin procesul-verbal atacat decât în favoarea petentului.

Or, aplicarea de către instanță a sancțiunilor contravenționale complementare, chiar și cu titlul de „măsuri de protecție”, mai ales în situațiile în care actul normativ în care este reglementată contravenția nici nu ar prevedea aplicarea unor astfel de sancțiuni, este de natură să înfrângă aceste două principii.

Precizăm, de altfel, că majoritatea măsurilor la care se referă textul propus nici nu ar putea fi luate cu caracter vremelnic, conținutul lor fiind specific unor măsuri definitive. Avem în vedere, astfel, anularea avizului, acordului sau a autorizației de exercitare a unei activități, închiderea unității, retragerea definitivă a licenței sau a avizului pentru anumite operațiuni ori pentru activități de comerț exterior, precum și desființarea lucrărilor și aducerea terenului în starea inițială.

c) Semnalăm că norma propusă pentru **art.5¹** este în contradicție și cu regulile procesuale care guvernează judecata căilor de atac în materie contravențională. Astfel, potrivit art.32 alin.(3) teza întâi din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, **plângerea suspendă executarea**. Potrivit tezei a doua a aceleiași norme, caracterul suspensiv al plângerii nu este limitat decât în situația în care aceasta este introdusă de partea vătămată sau de cel căruia îi aparțin bunurile confiscate, altul decât contravenientul, caz în care plângerea suspendă executarea

numai în ceea ce privește despăgubirea sau, după caz, măsura confiscării.

Se observă că legiuitorul a înțeles să adopte, în cazul atacării procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției, o soluție diferită de cea aplicabilă în cazul atacării actelor administrative pe calea contenciosului administrativ. Precizăm că, în această din urmă situație, suspendarea executării actului nu operează de drept, ci poate fi dispusă de instanță numai la cererea persoanei vătămate, potrivit art.14 și 15 din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004. Spre deosebire de cazul actelor administrative care pot fi atacate în contencios administrativ, plângerea formulată împotriva procesului-verbal de contravenție are ca efect suspendarea de drept a executării sancțiunilor principale și complementare aplicate.

Prin urmare, chiar și în situația în care prin procesul-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii ar fi fost aplicată, în condițiile legii, alături de sancțiunea principală, și una sau mai multe sancțiuni contravenționale complementare, instanța nu le-ar putea aplica pe cele din urmă, fie și cu titlu de „măsuri de protecție” înainte de soluționarea pe fond a cauzei, având în vedere caracterul suspensiv de executare al plângerii.

Singura posibilitate de executare a sancțiunilor contravenționale complementare anterior soluționării plângerii ar fi prevederea expresă a limitării caracterului suspensiv plângerii numai cu privire la sancțiunea principală aplicată. O astfel de soluție legislativă, care ar implica modificarea art.32 alin.(3) și a art.34 alin.(2) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, ar fi însă criticabilă având în vedere conținutul sancțiunilor contravenționale complementare prevăzute în art.5 alin.(3). În plus, adoptarea unei astfel de soluții ar face absolut necesară completarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 cu norme care să prevadă posibilitatea contravenientului de a cere instanței suspendarea executării acestor sancțiuni, similar regulilor aplicabile în procedura contenciosului administrativ.

O astfel de modificare a principiului suspendării de drept a executării sancțiunii - calificat de doctrină drept unul dintre principiile fundamentale ale procedurii contravenționale - nu ar putea fi însă susținută.

În primul rând, nu este de conceput ca o sancțiune **complementară** să aibă un regim juridic mai sever decât sancțiunea **principală**.

În al doilea rând, este de așteptat ca, în toate situațiile, contravenientul să ceară și suspendarea executării sancțiunilor complementare, odată cu introducerea plângerii împotriva procesului-verbal, fapt care ar conduce la complicarea inutilă a procedurii contravenționale.

Pe de altă parte, chiar dacă s-ar invoca existența, în toate cazurile, a unor situații urgente care ar impune executarea sancțiunilor contravenționale complementare înainte de soluționarea plângerii, precizăm că regulile speciale de procedură prevăzute de Ordonanța Guvernului nr.2/2001 - obligația instanței de a fixa un termen de judecată care nu poate depăși 30 de zile, precum și regula privind judecarea cu precădere a plângerii - sunt garanții suficiente privind desfășurarea cu celeritate a procesului în materie contravențională.

3. Propunerea legislativă are o serie de deficiențe și din punctul de vedere al redactării, astfel:

a) La **titlu**, expresia „Ordonanței nr.2/2001” trebuia redată sub forma „Ordonanței Guvernului nr.2/2001”;

b) partea introductivă a **articolului unic** trebuia redată astfel:

„Articol unic. - După articolul 5 din Ordonanța Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.410 din 25 iulie 2001, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.180/2002, cu modificările și completările ulterioare, se introduce un nou articol, art.5¹, cu următorul cuprins:

«Art.5¹. – Sancțiunile contravenționale ... »”.

c) La textul propus pentru **art.5¹**, expresia „art.5 alin.3” trebuia redată sub forma „art.5 alin.(3)”, deoarece în textul de bază sunt numerotate, iar expresia „după caz” nu era necesară deoarece norma propusă nu reglementează două sau mai multe ipoteze juridice alternative.

PREȘEDINTE

dr. Dragoș ILIESCU


București

Nr. 