

PARLAMENTUL ROMÂNIEI



Comisia juridică, de numiri, disciplină,
imunități și validări

Nr. XIX/275/2021/2022

Comisia pentru constituționalitate

Nr. LXVIII/2514/2021/2022

RAPORT COMUN

**asupra Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001
privind regimul juridic al contravențiilor**

L453/2021

(reexaminare ca urmare a Deciziei CCR nr. 404 din data de 21 septembrie 2022)

În conformitate cu prevederile art. 147 alin. (2) din Constituția României, republicată, și ale art. 154 alin. (1) și (2) din Regulamentul Senatului, republicat, **Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări și Comisia pentru constituționalitate** au fost sesizate de către Biroul Permanent al Senatului, prin adresa nr. **L453/2021 din 21 noiembrie 2022**, în procedura reexaminării pentru întocmirea unui raport comun asupra *Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor*, ca urmare a **Deciziei Curții Constituționale nr. 404 din data de 21 septembrie 2022**.

În data de 5 aprilie 2022, **Avocatul Poporului a depus o sesizare de neconstituționalitate**. Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie *Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul*

juridic al contravențiilor, în ansamblul său. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, Avocatul Poporului susține că legea, în forma trimisă la promulgare, reglementează o procedură specială, derogatorie, de judecare a căilor de atac împotriva sancțiunilor avertismentului sau amenzii de valoare redusă, reglementare care aduce atingere prevederilor art. 1 alin. (5), ale art. 21 și ale art. 24 din Constituție, referitoare, pe de-o parte, la lipsa de previzibilitate și claritate a normei legale, iar, pe de altă parte, la accesul liber la justiție, dreptul la un proces echitabil și dreptul la apărare.

Avocatul Poporului susține că, analizând sistematic modalitatea în care cap. IV¹ - Căile de atac împotriva sancțiunilor avertismentului sau amenzii de valoare redusă - se integrează în ansamblul normativ al Ordonanței Guvernului nr. 2/2001, se observă că acesta reglementează o procedură derogatorie pentru soluționarea plângerilor formulate împotriva proceselor-verbale de constatare și sancționare a contravențiilor prin care s-a stabilit sancțiunea avertismentului sau a amenzii contravenționale de până la 3.000 de lei, procedură distinctă de cea reglementată la cap. IV cu denumirea marginală Căile de atac. Cu referire la procedeul legislativ al derogării, se arată că, potrivit art. 15 alin. (3) 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, cu modificările și completările ulterioare, "Reglementarea este derogatorie dacă soluțiile legislative referitoare la o situație anume determinată cuprind norme diferite în raport cu reglementarea-cadru în materie, aceasta din urmă păstrându-și caracterul său general obligatoriu pentru toate celelalte cazuri". Referitor la soluția legislativă cuprinsă în art. I [cu referire la introducerea cap. IV¹ cuprinzând art. 36¹-36²], potrivit căreia "petentul este obligat să completeze formularul de plângere contravențională atunci când sancțiunea contestată este avertismentul sau amenda ce nu depășește suma de 3.000 de lei", se observă că, utilizând un limbaj imperativ, textul stabilește în sarcina petentului obligativitatea completării formularului de plângere contravențională, pornind de la o prezumție de nelegalitate a procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției. Prin urmare, ca efect al adoptării actului normativ criticat, toate procesele-verbale care stabilesc sancțiunea avertismentului sau amenda contravențională sub 3.000 de lei sunt prezumate ope legis ca fiind nelegale, petenții fiind obligați să formuleze plângere contravențională, contrar regulii conform căreia procesul-verbal se bucură de prezumția de

legalitate. Împrejurarea că norma nou-introdusă este derogatorie și imperativă rezultă din analizarea comparativă a formulei utilizate în textul art. 36¹, potrivit căreia "petentul este obligat să completeze formularul de plângere contravențională", prin raportare la dispozițiile cadrului general de reglementare, și anume prevederile art. 31 alin. (1) care face parte din cap. IV - Căile de atac din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, conform căreia "Împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii se poate face plângere în termen de 15 zile de la data înmânării sau comunicării acestuia." Modificarea legislativă nu este exhaustivă, corelată și integrată în ansamblul normelor Ordonanței Guvernului nr. 2/2001, astfel încât se ajunge la concluzia că suntem în prezența a două proceduri diferite de soluționare a plângerilor contravenționale, în funcție de un prag valoric. Astfel, se introduce pentru petent obligația să completeze formularul de plângere contravențională, atunci când sancțiunea contestată este avertismentul sau amenda care nu depășește suma de 3.000 de lei. Așadar, lipsa de previzibilitate și claritate a noilor reglementări determină imposibilitatea destinatarului legii de a se conforma, or, pentru a fi înțeleasă și respectată de destinatarii săi, legea trebuie să îndeplinească anumite cerințe de claritate, astfel încât acești destinatari să își poată adapta în mod corespunzător conduita, sens în care se invocă Decizia Curții Constituționale nr. 637 din 13 octombrie 2015, paragraful 34.

Autorul obiecției de neconstituționalitate mai susține că legea criticată afectează liberul acces la justiție, garantat de art. 21 alin. (1) și (2) din Constituție. În acest sens, se arată că legiuitorul a dispus în sarcina contravenientului sancționat prin aplicarea avertismentului sau cu amendă care nu depășește 3.000 de lei obligativitatea de a completa formularul de plângere contravențională. Din prisma celor expuse mai sus, din cauza neclarității normei, se observă că, în adoptarea acestei legi, s-a plecat de la o premisă greșită, aceea că toate procesele-verbale de constatare și sancționare a contravenției prin care s-a aplicat avertismentul sau amendă care nu depășește 3.000 de lei sunt nelegale, contrar jurisprudenței Curții Constituționale. Instanța de contencios constituțional a statuat în numeroase decizii că procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției se bucură de prezumția de legalitate, atunci când este formulată plângere împotriva acestuia, este contestată chiar prezumția de care se bucură (Decizia nr. 435 din 4 iulie 2019). Or, prin reglementarea obligativității de a completa formularul de plângere

contravențională se deturneză prezumția de veridicitate a procesului-verbal contravențional, considerându-se că cele prin care s-a aplicat avertisment sau o amendă de valoare redusă sunt nelegale, în timp ce, pentru aplicarea unor amenzi mai mari, contravenientului i se păstrează libertatea, dreptul de a alege dacă formulează sau nu plângere în fața instanței de judecată competente. În considerentele Deciziei nr. 266 din 7 mai 2014, Curtea Constituțională a definit accesul liber la justiție ca fiind facultatea fiecărei persoane de a se adresa unei instanțe judecătorești pentru apărarea drepturilor sale sau valorificarea intereselor sale legitime. În acest fel, liberul acces la justiție, care constă în posibilitatea oricărei persoane de a introduce, după libera sa apreciere, o acțiune în justiție, este înlocuit cu obligația de a formula acțiune împotriva unui proces-verbal de constatare a contravenției. Potrivit art. 47 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, sub aspectul normelor de procedură, ordonanța se completează cu normele de procedură civilă. Principiul disponibilității este caracteristic procesului civil, iar, în lumina acestuia, contravenientul este cel care poate determina nu numai declanșarea procedurii contravenționale prin formularea plângerii împotriva procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției, ci și conținutul acestei acțiuni prin stabilirea cadrului procesual, precum și din perspectiva apărărilor formulate. Se pierde astfel din vedere faptul că accesul liber la justiție este un drept individual, nu o obligație, deoarece ia naștere ca urmare a unei decizii personale, astfel încât orice persoană are facultatea de a învesti instanța de judecată cu o acțiune în justiție, pentru a-i fi restabilit un drept nesocotit, iar orice constrângere în acest sens aduce atingere normelor constituționale. Sancționarea contravențională a unei persoane este asimilată unei acuzații în materie penală, aceasta bucurându-se de toate garanțiile instituite în materie penală de art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, motiv pentru care este obligatoriu ca toată această materie a contravențiilor să fie caracterizată de mai multă rigurozitate în reglementarea procedurii de soluționare a plângerilor contravenționale, care să nu permită existența vreunei îndoieli în privința prezumției de legalitate a procesului-verbal.

Analizând conținutul normativ al legii criticate, precum și criticile de neconstituționalitate formulate, Curtea Constituțională, prin Decizia nr.404/2022, a constatat următoarele:

"Cu privire la art. I din lege, cu referire la introducerea art. 36¹ alin. (2) în Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, Curtea reține că acesta prevede că "Odată cu formularul de plângere împotriva procesului-verbal de constatare și de aplicare a sancțiunii se depun ori se trimit și copii de pe înscrisurile de care contravenientul înțelege să se folosească și se indică dovezile de care petentul înțelege să se folosească". În primul rând, Curtea observă că textul nu definește noțiunea de "petent", lăsând să se înțeleagă că aceasta este diferită față de cea de contravenient, între cele două categorii existând relația gen proxim (petent) - diferență specifică (contravenient). Astfel, potrivit art. 31 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, poate face plângere împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii: contravenientul, partea vătămată numai în ceea ce privește despăgubirea, iar cel căruia îi aparțin bunurile confiscate, altul decât contravenientul, numai în ceea ce privește măsura confiscării. Or, în legea criticată se folosesc alternativ termenii "petent" și "contravenient", însă fără să prevadă posibilitatea părții vătămate de a face plângere în ceea ce privește despăgubirea și nici posibilitatea celui căruia îi aparțin bunurile confiscate, altul decât contravenientul, de a face plângere în ceea ce privește măsura confiscării. Totodată, Curtea reține că art. 5 alin. (4) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 permite legiuitorului să stabilească și alte sancțiuni principale, dar și complementare, prevăzute în acte normative speciale. Aceasta este situația în cazul contravențiilor rutiere, în ipoteza în care contravenientului îi este aplicată sancțiunea principală a amenzii contravenționale, dar și una sau mai multe sancțiuni complementare prevăzute de art. 96 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 670 din 30 august 2006. Or, legea criticată nu face nicio referire la posibilitatea de a ataca sancțiunile complementare aplicate.

39. Prin urmare, din analiza conținutului normativ al textelor introduse prin legea criticată în cuprinsul Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 nu rezultă cu claritate dacă petentul este numai contravenientul sau poate fi și altă persoană, astfel încât procedura nou-introdusă nu se poate aplica nici de părțile interesate, nici de către instanța judecătorească.

40. În al doilea rând, textul criticat - art. I din lege, cu referire la introducerea art. 36¹ alin. (2) în Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 - prevede probele care se trimit odată cu

formularul de plângere împotriva procesului-verbal de constatare și de aplicare a sancțiunii, făcând distincție între "înscrisurile de care contravenientul înțelege să se folosească" și "dovezile de care petentul înțelege să se folosească". Aplicând metoda de interpretare literală, Curtea observă că textul criticat instituie posibilitatea de a depune probe diferite în funcție de calitatea procesuală activă, după cum urmează: contravenientul poate depune numai înscrisuri, iar ceilalți petenți orice dovezi pe care le consideră necesare. Însă, aplicând metoda logică de interpretare a unei norme juridice, Curtea constată că legiuitorul a intenționat reglementarea unei proceduri scrise, care, de regulă, se desfășoară fără înfățișarea părților, ceea ce ar face imposibilă administrarea altor probe în afară de înscrisuri. Prin urmare, textul poate avea două soluții legislative distincte, ceea ce conduce la imposibilitatea aplicării lui în forma adusă prin legea criticată."

Curtea constată că art. I din legea criticată - cu referire la introducerea art. 36¹ și art. 36² în Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 - **este neconstituțional**, întrucât contravine dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție, în componenta referitoare la claritatea, accesibilitatea și previzibilitatea legii, precum și celor ale art. 21 alin. (3) din Constituție privind dreptul la un proces echitabil.

În final, Curtea reține că, drept urmare a constatării neconstituționalității art. I din legea criticată, **art. II** care prevede că formularele introduse se aprobă prin ordin al ministrului justiției și **art. III** care dispune republicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, a Ordonanței Guvernului nr. 2/2001, cu modificările aduse de legea criticată, **rămân fără obiect de reglementare.**

În conformitate cu prevederile art. 147 alin. (4) din Constituție, deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor, de la data publicării lor în Monitorul Oficial al României.

În consecință, în ședințele din 6 și 13 decembrie 2022, membrii Comisiei juridice, de numiri, disciplină, imunități și validări și membrii Comisiei pentru constituționalitate au hotărât, în unanimitate, să adopte **raport comun de respingere a legii trimise la promulgare** pe care îl supun plenului Senatului.

În raport cu obiectul său de reglementare, legea face parte din categoria legilor **ordinare** și urmează să fie adoptată în conformitate cu prevederile art. 76 alin. (2) din Constituția României, republicată.

Potrivit prevederilor art. 75 alin. (1) din Constituția României și ale art. 92 alin. (7) pct. 1 din Regulamentul Senatului, republicat, **Senatul este prima Cameră sesizată.**

PREȘEDINTE,

Senator,

Cristian-Augustin NICULESCU-ȚĂGARLAȘ

PREȘEDINTE,

Senator,

Elena-Simona SPĂTARU

SECRETAR,

Senator,

Laura-Mihaela MOAȘER

SECRETAR,

Senator,

Cristian-Augustin NICULESCU-ȚĂGARLAȘ