



CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

Adresa nr. 18347/2021 din data de 29.10.2021

Domnului Ciprian Bucur,
Secretar general al Senatului României

Biroul permanent al Senatului

L. 453. 12.11.2021

Stimate domnule secretar general,

Referitor la adresa dumneavoastră nr. 4477 din data de 14.09.2021, prin care ați transmis Consiliului Superior al Magistraturii propunerea legislativă privind modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, în vederea avizării, vă aducem la cunoștință că această solicitare a fost analizată în ședința din data de 19 octombrie 2021 a Comisiei nr. 1 – judecători „Legislație și cooperare interinstituțională”.

Punctul de vedere al Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la propunerea legislativă menționată este unul negativ, aceasta neputând fi adoptată în forma transmisă, întrucât nu sunt asigurate exigențele rezultate din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, ce vizează dreptul la un proces echitabil.

În urma analizei, Comisia a reținut că propunerea legislativă urmărește introducerea unei proceduri simplificate de contestare a proceselor-verbale de contravenție, aplicabilă în cazul în care sancțiunea este avertismentul sau amenda care nu depășește suma de 10.000 lei. În aceste cazuri, instanța este sesizată prin completarea unor formulare tipizate, iar soluționarea plângerii contravenționale presupune o procedură scrisă, desfășurată în camera de consiliu, de regulă, fără prezența părților.

Prin urmare, spre deosebire de abordarea unitară a procedurii contravenționale, existentă în reglementarea în vigoare, s-a propus un regim juridic diferențiat în funcție de natura și/sau cuantumul sancțiunii aplicate în situația contestării unor sancțiuni contravenționale.

Din interpretarea prevederilor art. 47 din O.G. nr. 2/2001, conform căruia *dispozițiile prezentei ordonanțe se completează cu dispozițiile Codului penal și ale Codului de procedură civilă, după caz*, rezultă că dispozițiile de drept substanțial din O.G. nr. 2/2001 se completează cu dispozițiile Codului penal, procesul-verbal constituind din această perspectivă o acuzație în materie penală, în acord cu art. 6 par. 2 din Convenția europeană pentru drepturile omului, în



Tel: (+40)21-311.69.02
Fax: (+40)21-311.69.01



Website: www.csm1909.ro
Email: secretar_general@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011

Număr de înregistrare în registrul de evidență a prelucrărilor de date cu caracter personal 2359

Pagina 1 din 6

timp ce sub aspectul normelor de drept procesual, O.G. nr. 2/2001 se completează cu dispozițiile legii procesual civile, respectiv Codul de procedură civilă.

În jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a arătat că noțiunea de *acuzatie în materie penală*, la care se face referire în conținutul art. 6 are caracter autonom, independent de definițiile din dreptul intern.

În analiza efectuată, Comisia a reținut că, raportat la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, deși contravenția are natură extrapenală în dreptul intern, în măsura în care sunt îndeplinite criteriile referitoare la caracterul general al normei, la finalitatea, natura și gravitatea sancțiunii aplicabile, aceasta intră în sfera noțiunii europene „*acuzatie în materie penală*”, fiind aplicabile toate garanțiile dreptului la un proces echitabil prevăzute, în această materie, de art. 6 din Convenție (a se vedea cauzele *Anghel împotriva României*, *Öztürk împotriva Germaniei*, *Kadubec împotriva Sloveniei*).

Astfel, în cazul procedurii contravenționale, contravenientul are calitatea de subiect, în sensul art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, al unei acuzații în materie penală și beneficiază de garanțiile prevăzute de acest articol, respectiv să fie informat, în timpul cel mai scurt, într-o limbă pe care o înțelege și, în mod amănunțit, asupra naturii și acuzației aduse împotriva sa, să dispună de timpul și de înlesnirile necesare pregătirii apărării, să se apere el însuși sau să fie asistat de un apărător, să întrebe sau să solicite audierea martorilor acuzării și să obțină citarea și audierea martorilor apărării în aceleași condiții ca și martorii acuzării.

Aceste elemente ale dreptului la apărare, reglementate de art. 6 din Convenție își găsesc echivalent în prevederile art. 13 și 14 din Codul de procedură civilă, referitoare la dreptul la apărare și la contradictorialitate și intervin în toate situațiile unei acuzații în materie contravențională, indiferent de natura sau valoarea sancțiunii.

În aceste condiții, este indiscutabil că și în cazul contestării unor sancțiuni contravenționale precum avertismentul sau amenda care nu depășește suma de 10.000 lei, trebuie asigurate toate garanțiile dreptului la un proces echitabil, așa cum acestea rezultă din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

Așa cum s-a arătat, articolul 36² prevede o procedură scrisă de soluționare a plângerilor contravenționale, care se desfășoară în camera de consiliu, aplicabilă în toate situațiile în care sancțiunea aplicată este avertismentul sau amenda care nu depășește suma de 10.000 lei.

Potrivit propunerii de la art. 36² alin. (2), instanța dispune înfățișarea părților, dacă apreciază acest fapt ca fiind necesar sau la solicitarea expresă a uneia dintre părți, exprimată prin completarea secțiunilor aferente din formularele amintite.



Comisia a apreciat că, de principiu, deși legiuitorul poate institui o procedură contravențională specială, folosind drept criteriu natura sau valoarea sancțiunii contestate, din moment ce aceasta dă expresie unei necesități de judecare cu celeritate a unor anumite cauze, această finalitate nu poate justifica ignorarea garanțiilor prevăzute de art. 6 din Convenție, în special a dreptului la apărare.

Analizând actele normative în materie contravențională, se observă că, în majoritatea cazurilor, sancțiunea amenzii, prevăzută de dispozițiile legale aplicabile, se încadrează într-un plafon de 10.000 lei, astfel încât, în măsura adoptării propunerilor formulate, procedura scrisă, desfășurată în camera de consiliu va deveni regula în materia soluționării plângerilor formulate împotriva proceselor-verbale de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii și doar cu titlu de excepție, în cazul în care sancțiunea aplicată – amenda, ar depăși pragul de 10.000 lei, procedura de soluționare a acesteia se va desfășura potrivit dispozițiilor art. 33-34 din O.G. nr. 2/2001, respectiv cu fixarea unui termen de judecată care nu va depăși 30 de zile, cu citarea contravenientului sau, după caz, a persoanei care a făcut plângerea, a organului care a aplicat sancțiunea și a martorilor indicați în procesul-verbal sau în plângere, fapt care nu poate fi acceptat.

Astfel cum a reținut Curtea Constituțională, prin decizia nr. 435/2019, procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției se bucură de prezumția de legalitate, însă, atunci când este formulată o plângere împotriva acestuia, este contestată chiar prezumția de care se bucură. În acest caz, instanța de judecată competentă va administra probele prevăzute de lege, necesare în vederea verificării legalității și temeiniciei procesului-verbal. Cel care a formulat plângerea nu trebuie să își demonstreze propria nevinovăție, revenind instanței de judecată obligația de a administra tot probatoriul necesar stabilirii adevărului.

Totodată, Curtea a reținut că instanțele de judecată nu pot face aplicarea strictă a regulii *onus probandi incumbit actori* ci, din contră, chiar ele trebuie să manifeste un rol activ pentru aflarea adevărului, din moment ce contravenția intră sub incidența art. 6 din Convenție.

În acest sens, art. 34 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 prevede că instanța competentă să soluționeze plângerea, după ce verifică dacă aceasta a fost introdusă în termen, ascultă pe cel care a făcut-o și pe celelalte persoane citate, dacă aceștia s-au prezentat, administrează orice alte probe prevăzute de lege, necesare în vederea verificării legalității și temeiniciei procesului-verbal și hotărăște asupra sancțiunii, despăgubirii stabilite, precum și asupra măsurii confiscării.

Astfel, în acord cu jurisprudența Curții Constituționale în materie, precum și a Curții Europene a Drepturilor Omului, s-a constatat că instanței de judecată îi incumbă un rol activ mai accentuat în acest domeniu, în raport de alte procese care se judecă potrivit Codului de procedură



civilă, revenind instanței de judecată obligația să administreze întregul probatoriu necesar stabilirii adevărului.

Or, în procedura scrisă propusă, de principiu nu ar putea fi administrate alte probe în afara înscrisurilor, contravenientul nu își poate prezenta decât în scris apărările, iar citarea părților se dispune doar dacă instanța consideră necesar sau la solicitarea expresă a acestora.

Deși propunerea prevede posibilitatea, atât pentru petent, cât și pentru intimat, de a solicita, prin intermediul formularelor tipizate, orice alte dovezi necesare, modalitatea de reglementare a acestei proceduri nu este compatibilă cu administrarea altor probe, atunci când nu se dispune înfățișarea părților, care este, de fapt, regula în situațiile menționate anterior.

Mai mult, chiar dacă se dispune înfățișarea părților în condițiile propuse la art. 36² alin. (2), judecarea cauzei în aceste situații ar continua tot în camera de consiliu, nu potrivit dispozițiilor dreptului comun, fără a rezulta dacă părțile, ulterior citării acestora de către instanță, vor putea participa în mod direct și efectiv la administrarea probatorului, sau dacă soluționarea litigiului se face, și în acest caz, în baza dovezilor propuse în procedura scrisă.

În acest context, Comisia a reținut că, din această perspectivă, reglementarea propusă este lipsită de claritate și previzibilitate, putând genera dificultăți de interpretare și aplicare atât pentru instanțe, cât și pentru părți, împrejurare în raport de care reiese clar că modificarea actului normativ în forma propusă nu poate fi adoptată.

Totodată, Comisia a apreciat că propunerea formulată generează o încălcare vădită a dreptului la un proces echitabil al părților, petentul neputând formula în condiții de contradictorialitate toate apărările privind fapta imputată, asimilată potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, acuzației în materie penală.

Articolul 36² alin. (3) din propunerea formulată stabilește că instanța va redacta și pronunța hotărârea în termen de 30 de zile de la primirea tuturor informațiilor necesare sau, după caz, de la încheierea dezbaterilor orale.

Și în ceea ce privește această modificare legislativă Comisia a reținut că propunerea este lipsită de claritate, atât în ceea ce privește modalitatea de redactare și pronunțare a hotărârii, cât și în ceea ce privește calculul termenului de 30 de zile.

Astfel, pe de o parte, din formularea propusă nu este clar dacă se urmărește ca pronunțarea hotărârii să se facă la un moment ulterior redactării acesteia, prin derogare de la dreptul comun aplicabil în materie procesual civilă în reglementarea în vigoare [art. 426 alin. (5) din Codul de procedură civilă] sau dacă pronunțarea și redactarea ulterioară a hotărârii trebuie făcute în termenul de 30 de zile.

În cazul în care intenția legiuitorului este în sensul că pronunțarea hotărârii judecătorești să fie ulterioară redactării, în măsura adoptării propunerii formulate, în funcție de natura și



valoarea sancțiunii contravenționale contestate, va exista o abordare diferită atât față de dreptul comun în materie civilă, cât și față de dispozițiile aplicabile altor hotărâri judecătorești pronunțate în materie contravențională, care vor fi redactate ulterior pronunțării acestora.

Pe de altă parte, s-a reținut că este lipsită de claritate modalitatea de calcul a termenului de 30 de zile, deoarece, în cazul în care nu se dispune înfățișarea părților, propunerea vizează curgerea acestui termen de la primirea tuturor informațiilor necesare, fără a se putea stabili cum se determină acest moment.

Din perspectiva propunerilor prevăzute la art. 36¹, deși reglementarea unor formulare tipizate, atât în cazul plângerii contravenționale, cât și în cazul răspunsului formulat de intimat, poate prezenta unele beneficii, atât pentru părți, cât și pentru instanță, Comisia a apreciat că acestea trebuie concepute într-o modalitate care să permită, în toate cazurile, prezentarea elementelor relevante pentru soluționarea litigiului, inclusiv a situației de fapt și a tuturor apărărilor formulate de părți, în vederea respectării dreptului la apărare.

În concluzie, prin prisma considerentelor reținute, Comisia a apreciat că nu se impune adoptarea propunerii legislative în forma transmisă spre avizare.

Pe de altă parte, semnalăm faptul că orice inițiativă legislativă trebuie să aibă în vedere nevoia destinatarilor normelor juridice de a se raporta la un cadru normativ stabil și predictibil. Instabilitatea cadrului normativ trebuie evitată, întrucât afectează calitatea acestuia și conduce, inevitabil, la incertitudine juridică și chiar la abordări neunitare în procesul de aplicare a legilor.

Tocmai pentru acest motiv, mai cu seamă când se pune problema modificării actelor normative ce reglementează procedura aplicabilă într-o anumită materie, orice demers de modificare sau completare a legislației trebuie atent evaluat înainte de a fi inițiat, inclusiv din perspectiva implicațiilor pe care le-ar avea asupra stabilității cadrului normativ, cu toate consecințele negative pe care le-ar aduce afectarea acestui principiu.

Un demers constructiv și coerent de modificare a Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor ar trebui să presupună o abordare exhaustivă, integrată și corelată a materiei, iar nu una fragmentată, astfel încât să poată crea toate premisele pentru asigurarea unui cadru normativ complet și predictibil pentru destinatarii săi.

Chiar și în cazul unor modificări și completări necesare, situație care nu se regăsește în privința propunerii legislative transmise spre avizare, este de dorit ca acestea să nu fie promovate separat și fragmentat. Dimpotrivă, un demers de modificare a Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor trebuie să fie precedat de o analiză consistentă, care să identifice toate sau cât mai multe dintre aspectele care reclamă





CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

modificări sau completări și să creeze premisele pentru un viitor cadru normativ coerent, corelat și, în același timp, stabil.

Or, este evident faptul că propunerea legislativă transmisă spre avizare nu răspunde acestor exigențe.

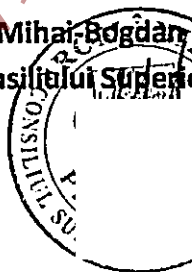
În același timp, menționăm că art. 7 alin. (3¹) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, statuează expres faptul că *„propunerile legislative, proiectele de legi și celelalte proiecte de acte normative vor fi însoțite, în mod obligatoriu, de o evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.”*

Evaluarea preliminară a impactului asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, impusă de legiuitor, trebuie să fie efectivă, iar nu abstractă, fapt care implică o analiză concretă și documentată asupra cadrului normativ în vigoare și asupra efectelor previzionate ale intervenției normative preconizate.

În opinia noastră, în expunerea de motive a propunerii legislative transmisă spre avizare nu este realizată o evaluare concretă a acestui impact, ci doar una abstractă, care nu analizează și posibilele efecte negative ale modificărilor propuse, cum ar fi cele evidențiate de comisia de specialitate a Consiliului Superior al Magistraturii, așa cum s-a arătat mai sus.

Prin urmare, din această perspectivă demersul normativ în discuție nu respectă nici cerința imperativă reglementată de art. 7 alin. (3¹) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Judecător Mihai Bogdan MATEESCU,
Președintele Consiliului Superior al Magistraturii



Tel: (+40)21-311.69.02

Fax: (+40)21-311.69.01



Website: www.csm1909.ro

Email: secretar_general@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011



Biroul permanent al Senatului

Bp. 401 / 12.10.2021

Biroul permanent al Senatului

L 453 / 18.10.2021

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea
Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al
contravențiilor**

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor (b401/08.09.2021), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV 4475 din 14.09.2021 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D815/15.09.2021,

CONSILIUL LEGISLATIV

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

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect completarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.180/2002, cu modificările și completările ulterioare, în sensul reglementării unei proceduri speciale de judecare a căilor de atac împotriva proceselor-verbale prin care s-a aplicat sancțiunea avertismentului sau sancțiunea amenzii contravenționale care nu depășește suma de 10.000 de lei.

Potrivit Expunerii de motive, intervențiile legislative preconizate sunt „menite să eficientizeze actul de justiție în cazul sancțiunilor contravenționale de valoare redusă”.

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea dispozițiilor art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

3. Din analiza dispozițiilor propuse prin proiect rezultă că procedura specială de judecată a căilor de atac „împotriva sancțiunilor avertismentului sau amenzii cu valoare redusă” este reglementată similar procedurii speciale cu privire la cererile de valoare redusă, prevăzută în Titlul X al Cărții a VI-a din Codul de procedură civilă.

Așa cum a subliniat Curtea Constituțională în Decizia nr.389/2020, în materie civilă, *„de principiu, legiuitorul poate institui o procedură de judecată specială în privința cererilor evaluabile în bani alternativă la cea de drept comun, folosind drept criteriu valoarea redusă a cererii din moment ce acesta dă expresie unei necesități de judecare cu celeritate a unor cauze cotidiene/obișnuite/cu caracter recurent”*.

Reglementarea unei proceduri similare în materie contravențională trebuie să țină seama însă de particularitățile acestei forme de răspundere juridică, întrucât *„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”* (Decizia Curții Constituționale nr.152/2020, par.122).

Totodată, o astfel de reglementare trebuie să aibă în vedere faptul că, așa cum a subliniat Curtea Constituțională în Decizia nr.736/2020 (par.22), *„în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului contravențiile au fost asimilate unei acuzații în materie penală”*.

În acest sens, Curtea a subliniat că *„legislația contravențională din România intră sub prevederile art. 6 al Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*. (Decizia Curții Constituționale nr.736/2020, par.26).

În aceste condiții, reglementarea propusă trebuie să asigure respectarea garanțiilor prevăzute de art.6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale prin care se consacră **dreptul la un proces echitabil**.

Trebuie subliniat faptul că jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului nu exclude posibilitatea reglementării unei proceduri scrise în materie contravențională.

Astfel, în Hotărârea *Jussila împotriva Finlandei*, Curtea a reținut că obligația de a ține o ședință publică nu este absolută în toate cauzele reglementate de latura penală a art.6 din Convenție, întrucât, având în

vedere extinderea conceptului „acuzatie în materie penală” la cauze care nu se încadrează în categoriile tradiționale de drept penal, „acuzatiile în materie penală” nu au toate aceeași greutate (par.43)

Cu toate acestea, în aceeași hotărâre, s-a precizat că circumstanțele care pot justifica renunțarea la publicitatea ședinței de judecată depind de **natura problemelor** ridicate în fața instanței naționale (par.42)

Or, prin proiect se instituie regula aplicării procedurii scrise cu privire la toate plângerile în materie contravențională, în funcție de **gravitatea sancțiunii aplicate** - avertismentul sau amenda care nu depășește suma de 10.000 lei.

Dincolo de discuțiile care se pot face în ceea ce privește calificarea unei amenzi de 10.000 de lei drept „amendă de valoare redusă”, criteriul ales nu poate justifica **prin el însuși** derogarea de la principiile oralității și publicității ședinței de judecată.

Precizăm că o reglementare completă trebuie să aibă în vedere stabilirea unor **criterii în legătură cu natura faptelor și a complexității cauzelor care să justifice aplicarea procedurii simplificate**, cu asigurarea respectării principiilor derivate din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului menționate mai sus.

Totodată, procedura simplificată trebuie să se integreze armonios în ansamblul dispozițiilor aplicabile în materia contravențiilor.

4. Normele propuse prin proiect nu asigură respectarea *principiului contradictorialității*, consacrat de art.14 din Codul de procedură civilă și de art.6 din Convenție, întrucât nu se prevede posibilitatea petentului de a discuta și de a argumenta cu privire la aspectele evidențiate în formularul de răspuns de către organul care a aplicat sancțiunea, precum și cu privire la înscrisurile depuse de acesta.

Or, potrivit art.14 alin.(4) din Codul de procedură civilă, *părțile au dreptul de a discuta și argumenta orice chestiune de fapt sau de drept invocată în cursul procesului de către orice participant la proces, inclusiv de către instanță din oficiu*. Totodată, în jurisprudența CEDO s-a reținut că *părțile trebuie să aibă posibilitatea de a se familiariza cu probele dosarului, precum și de a comenta existența, conținutul și autenticitatea acestora într-o formă adecvată și într-un termen corespunzător*. (Krčmář ș.a. contra Republicii Cehia).

5. Reglementarea preconizată nu are în vedere faptul că, indiferent de cuantumul amenzii aplicate, potrivit art.19 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, în cazul în care contravenientul nu se află de față

la încheierea procesului-verbal, refuză sau nu poate să semneze, agentul constatator va face mențiune despre aceste împrejurări, *care trebuie să fie confirmate de cel puțin un martor*. În acest caz procesul-verbal va cuprinde și datele personale din actul de identitate al martorului și semnătura acestuia.

Or, pentru respectarea dreptului la apărare, art.33 din Ordonanța Guvernului nr.2/2001 prevede că instanța sesizată cu plângerea împotriva procesului-verbal dispune citarea contravenientului sau, după caz, a persoanei care a făcut plângerea, a organului care a aplicat sancțiunea, *a martorilor indicați în procesul-verbal* sau în plângere, precum și a oricăror alte persoane în măsură să contribuie la rezolvarea temeinică a cauzei.

Din acest punct de vedere, normele propuse prin proiect nu cuprind nicio precizare referitoare la aceste aspecte, creând astfel premisele încălcării dreptului la apărare. Precizăm că, în practica instanțelor de judecată¹, s-a decis că este nelegală hotărârea în cazul în care instanța de fond a soluționat cauza *fără a proceda la citarea martorului semnat al procesului-verbal de contravenție*, fiind afectată prezumția de nevinovăție a celui împotriva căruia statul formulează o „acuzatie”, soluția reprezentând o ingerință nejustificată în dreptul la un proces echitabil, drept consacrat de art.6 din Convenția europeană a drepturilor omului, dar și de art.21 din Constituție.

6. Reglementarea propusă este incompletă, întrucât nu sunt avute în vedere dispozițiile art.33 alin.(2) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, potrivit căroră, în cazul în care fapta a avut ca urmare producerea unui accident de circulație, judecătoria va cita și societatea de asigurări menționată în procesul-verbal de constatare a contravenției. Astfel, în lipsa unor dispoziții exprese care să reglementeze această situație, nu este asigurată opozabilitatea hotărârii față de societatea de asigurări.

7. Precizăm că soluția legislativă din cuprinsul art.II, privind aprobarea „formularului de plângere contravențională” și a „formularului tipizat de răspuns” prin ordin al ministrului justiției, nu poate fi reținută, întrucât Ministerul Justiției, ca organ de specialitate al administrației publice centrale, nu are atribuții în materie judiciară.

¹ Tribunalul Dolj, s.cont.adm, dec.civ.nr.64/R/2008, în Nicoleta Cristuș, *Răspunderea contravențională. Practică judiciară 2007-2009*, Ed, Hamangiu, București, 2010, p.308.

Potrivit art.2 din Hotărârea Guvernului nr.652/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Justiției, cu modificările și completările ulterioare, Ministerul Justiției „contribuie la buna funcționare a sistemului judiciar și la asigurarea condițiilor îndeplinirii justiției ca serviciu public”, astfel încât orice cetățean să aibă acces liber și neîngrădit la judecată de către o instanță imparțială, așa cum statuează art.6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și art.21 din Constituția României

Ținând seama de cele de mai sus, reglementarea preconizată nu poate fi promovată în forma propusă prin proiect.

ROMÂNIA
PREȘEDINTE
Florin IORDACHE

București
Nr.846/12.10.2021

O.G. nr. 2/2001

M. Of. nr. 410/25 iul. 2001

Ordonanță privind regimul juridic al contravențiilor

aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 180/2002

M. Of. nr. 268/22 apr. 2002

(v. Decizia I.C.C.J. nr. XXII/2007 - M. Of. nr. 833/5 dec. 2007 (art. 16 alin. (7)); D.C.C. nr. 1354/2008 - M. Of. nr. 887/29 dec. 2008 (sintagma "cu acordul acestuia" din art. 9); Decizia I.C.C.J. nr. 7/2010 - M. Of. nr. 126/18 feb. 2011 (art. 9 alin. (1), (2), (3)-(5))

1 rectificare

M. Of. nr. 584/18 sep. 2001

rectifică art. 26 alin. 1

Rectificare

2 modificări prin

O.U.G. nr. 16/2002

M. Of. nr. 145/26 feb. 2002

modifică art.39 alin.(2)

Ordonanță de urgență pentru reglementarea unor măsuri fiscale

aprobată prin L. nr. 335/2002

M. Of. nr. 418/17 iun. 2002

3 modificări prin

L. nr. 180/2002

M. Of. nr. 268/22 apr. 2002

modifică art.1, art.2 alin.(1)-(3), art.4, art.5 alin.(5), art.8, art.22 alin.(1), art.28 alin.(1), art.34 alin.(2); introduce alin.(5) la art.2, alin.(6) și (7) la art.5; abrogă art.20 alin.(2)

Lege pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor

4 aprobată cu modificări și completări prin

L. nr. 180/2002

M. Of. nr. 268/22 apr. 2002

Lege pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor

5 modificări prin

O.G. nr. 61/2002

M. Of. nr. 644/30 aug. 2002

abrogă la 1 ian. 2003 art. 14 alin. (2)

Ordonanță privind colectarea creanțelor bugetare

aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 79/2003

M. Of. nr. 193/26 mar. 2003

6 modificări prin

L. nr. 357/2003

M. Of. nr. 537/25 iul. 2003

abrogă art. 16 alin. (2)-(4)

Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România

7 modificări prin

O.U.G. nr. 108/2003

M. Of. nr. 747/26 oct. 2003

la intrarea în vigoare a Legii de revizuire a Constituției modifică art.5 alin. (2) lit. c), art.6, art.9, art.10 alin. (2), art.11 alin. (4); abrogă art.5 alin. (2) lit. d), art.14 alin. (3), art. 22, art.43, art.45

Ordonanță de urgență pentru desființarea închisorii contravenționale

aprobată prin L. nr. 28/2004

M. Of. nr. 214/11 mar. 2004

8 modificări prin

L. nr. 28/2004

M. Of. nr. 214/11 mar. 2004

aprobă O.U.G. nr.108/2003

Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 108/2003 pentru desființarea închisorii contravenționale

9 modificări prin

L. nr. 526/2004

M. Of. nr. 1149/6 dec. 2004

modifică art. 4 alin. (1), art.8 alin. (3), art.25 alin. (3), art.28; introduce alin. (1_1) la art. 16

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

10 completat prin

O.G. nr. 8/2006

M. Of. nr. 78/27 ian. 2006

introduce alin. (3) la art. 28 și art. 50_1

Ordonanță pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor

aprobată cu modificări prin L. nr. 353/2006

M. Of. nr. 640/25 iul. 2006

- 11 modificări prin L. nr. 182/2006 M. Of. nr. 443/23 mai 2006 la data de 1 ianuarie 2007, modifică art. 8 alin. (3), art. 39 alin. (2) și (3); introduce alin. (4) la art. 8
Lege pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor
- 12 modificări prin L. nr. 352/2006 M. Of. nr. 640/25 iul. 2006 introduce alin. (3) - (6) la art. 9, art. 39_1
Lege pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor
- 13 modificări prin L. nr. 353/2006 M. Of. nr. 640/25 iul. 2006 aprobă cu modificări O.G. nr. 8/2006 și modifică art. 28 alin. (3) partea introductivă; abrogă art. 50_1
Lege privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 8/2006 pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor
- 14 admisă excepție de neconst. prin D.C.C. nr. 953/2006 M. Of. nr. 53/23 ian. 2007 art. 32 alin. (1)
Decizia nr. 953 din 19 decembrie 2006 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 32 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor
- 15 modificări prin D.C.C. nr. 228/2007 M. Of. nr. 283/27 apr. 2007 suspendă pentru o perioadă de 45 zile dispozițiile art. 12 alin. (1) în măsura în care prin sintagma "nu se mai sancționează" prevăzută în text se înțelege doar aplicarea sancțiunii contravenționale, nu și executarea acesteia (termenul se împlinește la 11 iun. 2007, după care operează prevederile art. 147 alin. (1) din Constituție)
Decizia nr. 228 din 13 martie 2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor
- 16 admisă excepție de neconst. prin D.C.C. nr. 228/2007 M. Of. nr. 283/27 apr. 2007 art. 12 alin. (1) în măsura în care prin sintagma "nu se mai sancționează" prevăzută în text se înțelege doar aplicarea sancțiunii contravenționale, nu și executarea acesteia
Decizia nr. 228 din 13 martie 2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor
- 17 admisă excepție de neconst. prin D.C.C. nr. 1354/2008 M. Of. nr. 887/29 dec. 2008 sintagma "cu acordul acestuia" din art. 9
Decizia nr. 1354 din 10 decembrie 2008 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9 alin. (5) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, precum și art. 1 alin. (3), art. 8 alin. (5) lit. b) și art. 13 din Ordonanța Guvernului nr. 55/2002 privind regimul juridic al sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității, așa cum a fost modificată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 108/2003 privind desființarea închisorii contravenționale
- 18 modificări prin D.C.C. nr. 1354/2008 M. Of. nr. 887/29 dec. 2008 suspendă pentru o perioadă de 45 de zile sintagma "cu acordul acestuia" din art. 9 (termenul se împlinește la data de 12 februarie 2009), după care operează dispozițiile art. 147 alin. (1) din Constituție
Decizia nr. 1354 din 10 decembrie 2008 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9 alin. (5) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, precum și art. 1 alin. (3), art. 8 alin. (5) lit. b) și art. 13 din Ordonanța Guvernului nr. 55/2002 privind regimul juridic al sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității, așa cum a fost modificată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 108/2003 privind desființarea închisorii contravenționale

19 modificări prin	L. nr. 293/2009 Lege pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor	M. Of. nr. 645/1 oct. 2009	<i>modifică art. 9 alin. (5), art. 39 <u>1</u> alin. (2)</i>
20 modificări prin	L. nr. 202/2010 Lege privind unele măsuri pentru accelerarea soluționării proceselor (v. Decizia I.C.C.J. nr. 12/2012 - M. Of. nr. 735/31 oct. 2012 (art. XXIV alin. (1)-(3); Decizia I.C.C.J. nr. 2/2013 (art. XVII alin. (2) - M. Of. nr. 313/30 mai 2013)	M. Of. nr. 714/26 oct. 2010	<i>modifică art. 34 alin. (2)</i>
21 modificări prin	L. nr. 76/2012 Lege pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă	M. Of. nr. 365/30 mai 2012	<i>modifică, la 1 septembrie 2012, art. 9 alin. (6), art. 13 alin. (2), art. 14, art. 32 alin. (1) și (2), art. 34, art. 47; introduce alin. (2) la art. 36</i>
22 modificări prin	O.U.G. nr. 44/2012 Ordonanță de urgență privind modificarea art. 81 din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă aprobată prin L. nr. 206/2012	M. Of. nr. 606/23 aug. 2012 M. Of. nr. 762/13 nov. 2012	<i>prorogă termenul de intrare în vigoare a Legii nr. 134/2010 până la 1 februarie 2013</i>
23 modificări prin	O.U.G. nr. 4/2013 Ordonanță de urgență privind modificarea Legii nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative conexe aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 214/2013	M. Of. nr. 68/31 ian. 2013 M. Of. nr. 388/28 iun. 2013	<i>prorogă termenul de intrare în vigoare a Legii nr. 134/2010 până la 15 februarie 2013</i>
24 modificări prin	L. nr. 214/2013 Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 4/2013 privind modificarea Legii nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative conexe	M. Of. nr. 388/28 iun. 2013	<i>aprobă cu modificări și completări O.U.G. nr. 4/2013</i>
25 modificări prin	O.U.G. nr. 80/2013 Ordonanță de urgență privind taxele judiciare de timbru	M. Of. nr. 392/29 iun. 2013	<i>modifică art. 36</i>
26 modificări prin	O.G. nr. 17/2014 Ordonanță pentru modificarea art. 9 alin. (3) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor aprobată prin L. nr. 86/2015	M. Of. nr. 629/27 aug. 2014 M. Of. nr. 282/27 apr. 2015	<i>modifică art. 9 alin. (3)</i>
27 modificări prin	O.G. nr. 5/2015 Ordonanță pentru modificarea unor termene prevăzute de Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor aprobată prin L. nr. 179/2015	M. Of. nr. 78/29 ian. 2015 M. Of. nr. 481/1 iul. 2015	<i>modifică art. 14 alin. (1), art. 25 alin. (2), art. 26 alin. (3)</i>
28 modificări prin	L. nr. 179/2015 Lege privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 5/2015 pentru modificarea unor termene prevăzute de Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor	M. Of. nr. 481/1 iul. 2015	<i>aprobă O.G. nr. 5/2015</i>

- 29 modificări prin O.U.G. nr. 41/2016 M. Of. nr. 490/30 iun. 2016 modifică art. 28 alin. (2) și (3)
Ordonanță de urgență privind stabilirea unor măsuri de
simplificare la nivelul administrației publice centrale și pentru
modificarea și completarea unor acte normative
aprobată cu modificări prin L. nr. 179/2017 M. Of. nr. 581/20 iul. 2017
- 30 modificări prin L. nr. 203/2018 M. Of. nr. 647/25 iul. 2018 modifică art. 8 alin. (3) și (4), art. 16 alin.
(1), art. 17, art. 18, art. 25 alin. (3), art. 26
alin. (1) și (3), art. 27, art. 28 alin. (1) și
art. 37;
introduce alin. (5) la art. 8 și alin. (3_1) -
(3_3) la art. 39

La data intrării în vigoare a prezentei legi, dispozițiile din actele normative în vigoare care stabilesc achitarea a jumătate din minimul amenzii contravenționale, într-un termen mai mic decât cel prevăzut la art. 28 alin. (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, se abrogă.



PRIM MINISTRU

2004
12/10/2021
Biroul permanent al Senatului

L 453 / 4.11.2021

Doamnă președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul:

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor*, inițiată de domnul deputat PNL Cristian-Tudor Băcanu împreună cu un grup de parlamentari PNL (Bp. 401/2021).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea *Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor*, cu modificările și completările ulterioare, în scopul introducerii unor formulare standard, atât pentru plângerea contravențională, cât și pentru răspunsul organului constatator, așa cum reiese din textul *Expunerii de motive*.

Totodată, se mai propune includerea procedurii scrise, în camera de consiliu, fiind înlocuită obligativitatea citării părților.

II. Observații

1. Menționăm că, referitor la dispozițiile ce reglementează folosirea unui formular standard, actele de constatare și sancționare a contravențiilor pot fi supuse controlului judecătoresc, potrivit *Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare*, plângerea fiind soluționată de o instanță judecătorească.

În ce privește normele de procedură, în conformitate cu dispozițiile art. 126 alin. (2) și ale art. 129 din *Constituția României, republicată*, procedura de judecată și exercitarea căilor de atac împotriva hotărârilor judecătorești sunt stabilite numai prin lege.

Astfel, din aceste norme constituționale reiese că legiuitorul are libertatea de a stabili condițiile în care părțile interesate și Ministerul Public pot exercita căile de atac, cu respectarea normelor și principiilor consacrate prin *Legea fundamentală* și prin actele juridice internaționale la care România este parte.

În consecință, legiuitorul are posibilitatea să reglementeze obligativitatea folosirii unui formular standard în desfășurarea anumitor proceduri în fața instanței de judecată, iar Parlamentul României este suveran în a aprecia asupra oportunității unei asemenea soluții legislative.

2. În ce privește conținutul inițiativei legislative, sugerăm înlocuirea sintagmei „*formular de plângere contravențională*” cu sintagma „*formular de plângere împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii*”, astfel cum rezultă din dispozițiile art. 31 din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*.

Totodată, se impune clarificarea normelor ce reglementează titularul plângerii împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii întrucât, potrivit art. 31 alin. (2) din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*, pot face plângere atât partea vătămată în ceea ce privește despăgubirea, cât și cel căruia îi aparțin bunurile confiscate, altul decât contravenientul, în ceea ce privește măsura confiscării, iar din dispozițiile art. 36¹ alin. (1), (2), (5), (7), (9) din inițiativa legislativă rezultă că doar contravenientul poate fi titularul plângerii excluzând, implicit, alte persoane care pot face plângere împotriva procesului-verbal de contravenție.

De asemenea, referitor la cuantumul amenzii contravenționale considerată cu valoare redusă, arătăm că, în prezent, limitele maxime ale amenzii sunt stabilite de art. 8 alin. (2) din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*.

Astfel, valoarea propusă de 10.000 lei este, în opinia noastră, una ridicată și ar atrage aplicabilitatea procedurii speciale în majoritatea cauzelor ce au ca obiect plângere împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii, motiv pentru propunem reducerea cuantumulului și corelarea acestuia cu una dintre valorile maxime prevăzute de art. 8 alin. (2) din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*.

Referitor la dispozițiile art. 36¹ alin. (1) și alin. (2) din inițiativa legislativă, potrivit căreia procedura de soluționare a plângerii este scrisă, iar instanța dispune înfățișarea părților doar dacă apreciază necesar sau la solicitarea expresă a uneia dintre părți, arătăm că, în legătură cu participarea părților, jurisprudența Curții Constituționale se plasează pe coordonatele unui proces guvernat de principiile contradictorialității, al oralității procedurii și al transparenței actului de justiție, asigurându-se, în acest fel, încrederea cetățeanului în modul de realizare a acestuia (a se vedea, în acest sens, *ad similis*, în materie procesual civilă *Decizia nr. 194/2004*¹ sau *Decizia nr. 757/2015*², iar în materie procesual penală *Decizia nr. 599/2014*³ sau *Decizia nr. 630/2015*⁴).

Subliniem că justiția trebuie să asigure participarea efectivă a părților în vederea realizării în mod plenar a actului de justiție.

De asemenea, legiuitorul trebuie să stabilească într-un mod restrictiv motivele în temeiul cărora actul de justiție s-ar realiza fără participarea părților, însă atunci când sunt dezbătute chestiuni de fond ale pricinii, acesta nu are îndreptățirea constituțională de a reglementa o procedură care să nu implice posibilitatea părților de a-și prezenta punctele de vedere, susținerile sau cererile.

Precizăm că doar în acest mod poate fi asigurată accesibilitatea procedurii judiciare pentru părți.

¹ referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 308 alin. 4 din Codul de procedură civilă, modificate și completate prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 58/2003

² referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 200 alin. (4) și (5) din Codul de procedură civilă

³ referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 38 alin. (1) lit. f) și art. 341 alin. (5)-(8) din Codul de procedură penală

⁴ referitoare la respingerea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 549¹ alin. (3) și (5) din Codul de procedură penală

Totodată, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului contravențiile au fost asimilate unei „*acuzatii în materie penală*”, astfel cum rezultă din *Hotărârea din 4 octombrie 2007 pronunțată în cauza Anghel împotriva României* (paragraful 51), *Hotărârea din 16 februarie 2010 pronunțată în cauza Albert împotriva României* (paragraful 33) și *Hotărârea din 3 aprilie 2012 pronunțată în cauza Nicoleta Gheorghe împotriva României* (paragraful 26), și din *Decizia cu privire la admisibilitatea cererii nr. 40301/04 prezentată de Ioan Pop împotriva României, pronunțată la data de 28 iunie 2011* (paragraful 25) sau *Decizia cu privire la cererea nr. 7034/07 Marius Haiducu împotriva României și alte 16 cereri, pronunțată la data de 13 martie 2012* (paragraful 11), motiv pentru care în procedura plângerii împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii trebuie asigurate garanțiile procesuale prevăzute de Convenția Europeană a Drepturilor Omului, respectiv dreptul la un proces public și de a fi prezent la proces, egalitatea armelor, reglementarea unei proceduri care să asigure contradictorialitatea și a unei căi de atac.

3. În legătură cu reglementarea unei căi de atac, observăm că dispozițiile art. 36² din inițiativa legislativă nu cuprind norme referitoare la calea de atac ce poate fi exercitată împotriva hotărârii instanței care se pronunță pe fondul cauzei.

De asemenea, se impune clarificarea caracterului procedurii speciale, întrucât, pe de-o parte, art. 36² alin. (1) prevede că procedura este scrisă și se desfășoară în camera de consiliu, iar pe de altă parte art. 36² alin. (3) menționează încheierea dezbaterilor orale.

Subliniem faptul că reglementarea exclusivă a unei proceduri scrise face imposibilă audierea martorilor, mijloc de probă deosebit de important în domeniul contravențional.

Precizăm că un quantum redus al sancțiunilor principale, în raport de care legiuitorul stabilește o procedură specială, nu ar putea justifica derogările de la procedura de drept comun în situațiile în care organul constatatator aplică o sancțiune principală, dintre cele reglementate de art. 5 alin. (2) din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*, sau o altă sancțiune principală prevăzută de un alt act normativ contravențional special, dar, pentru protejarea ordinii publice, aplică una sau mai multe sancțiuni complementare cu efecte importante asupra patrimoniului contravenientului, cum este, spre exemplu, sancțiunea complementară a confiscării bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenții.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, Guvernul susține adoptarea acestei inițiative legislative sub rezerva însușirii propunerilor și observațiilor.

Cu stimă,


Florin Vasile CÎÎU
PRIM-MINISTRU

Doamnei senator Anca Dana DRAGU
Președintele Senatului