



Biroul permanent al Senatului
Bp 219 1.11.2006

AVIZ
**referitor la propunerea legislativă pentru modificarea
Ordonanței de Guvern nr.2/2001 privind regimul
juridic al contravențiilor**

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea Ordonanței de Guvern nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B219 din 19.04.2006,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,
Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

I. Observații generale

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare modificarea 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.

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

2. În ansamblul lui, cu excepția propunerii de la pct.8, propunerea legislativă prezintă soluții tributare concepției privind raportul juridic de drept contravențional, pe care se baza Legea nr.32/1968, în prezent abrogată, precum și unor premise teoretice care, în condițiile statutului de drept, nu mai pot fi invocate, astfel:

a) La **pct.1**, considerăm că nu sunt motive întemeiate pentru **abrogarea alin.(4) al art.2** din Ordonanță, care se referă la posibila extindere a domeniilor în care autoritățile locale ale sectoarelor

municipiului București ar putea stabili și sancționa contravenții, ipoteză care n-ar afecta funcționalitatea acelor consilii sau regimul juridic propriu-zis al contravențiilor.

b) La **pct.2**, textul **alin.(4) al art.5** din ordonanță privind posibilitatea stabilirii și a altor sancțiuni contravenționale principale sau complementare prin **legi speciale** nu ridică probleme de principiu și nu există motive să fie completat cu o referire la ordonanțele Guvernului. Ideea de bază a reglementării are în vedere faptul că la nivelul întregii țări, Parlamentul este cel care ar trebui să decidă, prin norme primare, cum pot fi sancționați cetățenii țării, Guvernului revenindu-i, potrivit Constituției, inițiativa organizării executării legilor. Desigur, într-o situație specială și care prezintă urgență, Executivul ar putea interveni în acest domeniu prin adoptarea unei **Ordonanță de urgență**, chiar dacă regimul juridic al contravențiilor n-a detaliat aceste competențe.

c) La **pct.3**, în ce privește sancțiunea **prestării unei activități în folosul comunității**, reglementarea în vigoare are propriul ei regim juridic, stabilit prin Ordonanța nr.55/2002, modificată prin Ordonanța de urgență nr.108/2003, în care sancțiunea are un conținut mai complex și față de **alin.(1) al art.2** din regimul juridic al contravențiilor și față de **soluția cuprinsă în propunerea legislativă**.

Pe fond, sancțiunea ar necesita o reevaluare și o rezolvare aparte care să-i asigure o mai mare logică interioară și, implicit, o funcționalitate mai eficientă, în condițiile în care nu poate fi aplicată decât cu consimțământul contravenientului.

d) La **pct.5**, cu privire la **art.16 alin.(1)** și **art.28 alin.(1)** - care se referă greșit la art.15 alin.(3) evocat la pct.4 – și, respectiv, pct.6 privind eliminarea condiției ca actul normativ care stabilește contravențiile să prevadă expres posibilitatea achitării pe loc sau în 48 de ore a jumătate din minimul amenzii, motivația teoretică este neconvingătoare iar, în plan practic, simplifică regimul juridic al contravențiilor care, indiferent de domeniul în care s-au săvârșit contravențiile, ar duce la o sancțiune necorespunzătoare, valabilă pentru întreaga legislație contravențională. O asemenea viziune, care era posibilă în reglementarea Legii nr.32/1968, este azi depășită, fenomenul contravențional prezentând o altă semnificație și rezonanță socială, dacă ne referim, de exemplu, la faptele caracterizate drept contravenții la legea privind desfășurarea în siguranță a activităților nucleare sau la reglementarea privind regimul de import al produselor

periculoase pentru sănătatea populației și pentru mediu. În mod evident, actuala reglementare, mai nuanțată și mai suplă, ținând seama de importanta reglementărilor sectoriale, corespunde mai bine unei corecte politici de prevenire și combatere a fenomenului antisocial contravențional.

e) La pct.7 și 9-11, vizând problema **ridicării gradului instanțelor competente să soluționeze plângerea împotriva procesului verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii**, cu evitarea judecătoriei dar ajungându-se până la curțile de apel, soluțiile propuse sunt excesive din punct de vedere procedural, îndepărtează justițiabilul de cel mai apropiat și firesc judecător și, pe cale de consecință, complică procedura soluționării definitive a raportului juridic de drept contravențional.

De principiu, actele de constatare a contravenției și aplicare a unei sancțiuni contravenționale au caracter **jurisdicțional**, ele putând declanșa o procedură judiciară în fața instanțelor de judecată. În mod logic plângerea împotriva acestui act a revenit judecătoriei ca instanță de drept comun, deși la data adoptării Ordonanței nr.2/2001 exista reglementat contenciosul administrativ. Însuși actul de constatare a contravenției, încheiat de **primar**, este un act jurisdicțional încheiat în numele statului, de la care emană puterea organelor judiciare de a aplica, în condițiile legii, sancțiuni. Altfel, ar fi trebuit ca plângerea să fie adresată **prefectului**, care supraveghează în teritoriu aplicarea legii de către primari și funcționarii administrativi. Regimul juridic n-a prevăzut o astfel de procedură improprie și, chiar mai mult, Legea nr.180/2002 de aprobare a Ordonanței nr.2/2001 a eliminat chiar prevederea care impunea un **aviz de legalitate** al prefectului pentru emiterea actelor normative ale autorităților administrației locale de stabilire și sancționare a contravențiilor.

În actuala reglementare a regimului juridic al contravențiilor s-a făcut totuși o excepție, Legea nr.180/2002 prevăzând că **recursul** împotriva soluției instanței de fond se rezolvă de către secția de contencios administrativ a tribunalului, deși logica juridică ar fi impus ca judecarea recursului să revină tribunalului ca instanță de drept comun, nefiind logic ca fondul plângerii să fie judecat de judecătorie (instanță de drept comun), iar calea de atac să intre în competența unei instanțe specializate (secția de contencios administrativ a tribunalului). În adoptarea acestei soluții au prelevat, pe cât se pare, argumentele care învederău că, în raport cu semnificația juridică și socială a

faptelor contravenționale și în starea de proliferare continuă a reglementărilor contravenționale, s-ar fi ajuns la o nedorită supraaglomerare a tribunalelor și curților de apel a căror competență materială, ca instanțe de fond sau de control judiciar, este oricum foarte amplă. Aceste susțineri sunt și azi valabile, motiv pentru care considerăm că nu este necesară o intervenție legislativă contrară.

II. Observații de redactare și de tehnică legislativă

1. La **titlu**, pentru o corectă redactare, este necesară redarea expresiei “Ordonanței de Guvern” sub forma “Ordonanței Guvernului”.

2. La **Art.I**, partea introductivă, pentru o informare corectă cu privire la modul în care Ordonanța Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, a fost aprobată prin lege, precum și pentru respectarea exigențelor normelor de tehnică legislativă, este necesară reformularea, astfel:

“**Art.I**. - 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 modifică după cum urmează:”.

3. Menționăm că potrivit exigențelor de tehnică legislativă, invocarea elementelor structurale din actul normativ de bază nu se face prin abrevieri. Ca urmare, abrevierile “Art.” și “alin.” din partea dispozitivă a pct.1-11, trebuie redată *in extenso*.

4. La **pct.1**, partea dispozitivă, pentru evidențierea faptului că intervenția legislativă operează numai asupra alin.(4) al art.2, este necesară reformularea astfel:

“1. **Alineatul (4) al articolului 2 se abrogă**”.

5. Întrucât în partea introductivă a Art.I s-a precizat natura intervențiilor legislative, pentru evitarea repetării, este necesară eliminarea expresiilor “se modifică și”, precum și “se modifică”, din partea dispozitivă a **pct.2-11**.

Totodată, în acord cu exigențele normelor de tehnică legislativă, se impune și înlocuirea termenului “conținut” din partea dispozitivă a **pct.2-5, 7 și 8**, cu termenul “cuprins”, consacrat pentru astfel de situații.

6. La **pct.2**, partea dispozitivă, în considerarea observațiilor de mai sus, este necesară reformularea astfel:

“2. Alineatul (4) al articolului 5 va avea următorul cuprins:”.

După acest exemplu, se vor redacta și părțile dispozitive ale pct.3-5, 7 și 9-11.

7. La **pct.3**, referitor la textul propus pentru **alin.(1) al art.9**, pentru claritatea exprimării și evitarea repetării, propunem înlocuirea sintagmei “stabilită numai prin lege sau prin ordonanță și numai pe o durată ce nu poate depăși 300 ore” cu sintagma “stabilită numai prin lege sau ordonanță a **Guvernului** și numai pe o durată ce nu poate depăși 300 de ore”.

8. La **pct.4**, referitor la textul propus pentru **alin.(3) al art.15**, pentru o informare corectă cu privire la denumirea instituției nominalizate, este necesară înlocuirea sintagmei “Ministerului de Interne” cu sintagma “Ministerului **Administrației și Internelor**”.

9. La **pct.5**, partea dispozitivă, întrucât textul propus vizează în fapt modificarea alin. (1) al art.16 din actul normativ de bază, rămas nemodificat până în prezent, pentru precizia normei de trimitere, este necesară reformularea, astfel:

“5. Alineatul (1) al articolului 16 va avea următorul cuprins:”.

10. La **pct.6**, partea dispozitivă, întrucât teza nu constituie element structural al actului normativ de bază, iar pe de altă parte, eliminarea tezei a II-a din cuprinsul alin.(1) al art.28 semnifică, în concepția art.57 din Legea nr.24/2000, republicată, o modificare a acestui text, se impune reformularea, astfel:

“6. Alineatul (1) al articolului 28 va avea următorul cuprins:”.

Totodată, urmează ca sintagma “(1) În actul normativ de stabilire a contravențiilor, această posibilitate trebuie menționată expres”, să fie eliminată.

11. La părțile dispozitive ale **pct.7 și pct.8**, întrucât ambele vizează modificarea art.32, pentru o mai bună sistematizare, precum și pentru suplețea proiectului, textele ar trebui marcate cu un singur punct, **pct.7**, cu următoarea parte dispozitivă:

“7. Alineatele (2) și (3) ale articolului 32 vor avea următorul cuprins:”.

Ca urmare, punctele Art.I urmează să fie renumerotate și, totodată, se va elimina partea dispozitivă a pct. 8.

12. La **pct.9 și 10**, este necesară comasarea într-un singur punct, **pct.9**, cu următoarea parte dispozitivă:

“**8. Alineatele (1) și (2) ale articolului 33** vor avea următorul cuprins:”.

În continuare, se vor reda, între ghilimele, textele propuse pentru alin.(1) și alin(2) **în integralitatea lor**, așa cum s-a preconizat de către inițiatori să fie modificate, și se va elimina partea dispozitivă a pct.10.

13. La **Art.II**, pentru respectarea caracterului unitar în redactarea actelor normative, propunem reformularea textului, astfel:

“**Art.II. - 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 și cu cele aduse prin prezenta lege, se va republica, după aprobarea ei de către Parlament, dându-se textelor o nouă numerotare**”.

PREȘEDINTE

dr. Dragoș ILIESCU

București

Nr. 683/10.05.2006