



GVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

1794 / 2708
17092018

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
516 27.09.2018

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea art. 39¹ din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor*, inițiată de domnul deputat PSD Neculai Iftimie (**Bp. 277/2018**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea art. 39¹ din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare*, în sensul înlocuirii amenzii contravenționale cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității în cazul în care contravenientul nu a achitat amenda în termen de 30 de zile de la rămânerea definitivă a sancțiunii și în următoarele 60 de zile nu și-a manifestat intenția de achitare a contravenției prin plăți parțiale și/sau eșalonate.

Totodată, se propune ca, în cazul neprezentării contravenientului la primăria unității administrativ-teritoriale unde își are domiciliul stabil, în termen de 48 de ore de la comunicarea sentinței definitive, primarul să se adreseze instanței care a pronunțat hotărârea în vederea transformării amenzii în pedeapsa cu închisoarea.

II. Observații

1. Cu privire la fondul propunerilor cuprinse în inițiativa legislativă parlamentară, arătăm că textele de lege propuse de către inițiator contravin prevederilor art. 23 alin. (13) din Constituție.

Astfel, ținând seama că Legea de revizuire a Constituției din 2003 a introdus în art. 23 referitor la libertatea individuală o nouă dispoziție, potrivit căreia „*sanctiunea privativă de libertate nu poate fi decât de natură penală*”, fiind exclusă posibilitatea reglementării și aplicării unor sancțiuni privative de libertate pentru faptele de orice natură care nu aparțin sferei ilicitului penal, prin *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 108/2003*¹ a fost desființată închisoarea contravențională și reglementată sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității.

Conform art. 15 alin. (2) din Noul Cod penal: „*Infracțiunea este singurul temei al răspunderii penale.*” Or, din examinarea textului propus rezultă că intenția este de a reglementa o sancțiune privativă de libertate pentru săvârșirea unei fapte care, conform dreptului național, nu intră în sfera ilicitului penal.

2. Subliniem faptul că textul propus prezintă deficiențe de redactare și omisiuni, fiind lipsit de claritate și previzibilitate, ceea ce îi conferă un caracter neconstituțional, raportat la prevederile art. 1 alin. (3) și (5) din *Constituție*.

În acest context, Curtea Constituțională a statuat în mod constant în jurisprudența sa că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat. Astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate – care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist – să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat².

În același sens, este și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (*Hotărârea din 15 noiembrie 1996*, pronunțată în *Cauza Cantoni împotriva Franței*, paragraful 29; *Hotărârea din 25 noiembrie 1996*, pronunțată în *Cauza Wingrove împotriva Regatului Unit*, paragraful 40; *Hotărârea din 4 mai 2000*, pronunțată în *Cauza Rotaru împotriva României*, paragraful 55; *Hotărârea din 9 noiembrie 2006*, pronunțată în *Cauza Leempoel Et S.A. Ed. CineRevue împotriva Belgiei*, paragraful 59).

Astfel, textul propus la alin. (4) al art. 39¹ din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001* incriminează „*neprezentarea contravenientului la primăria*

¹ pentru desființarea închisorii contravenționale

² Decizia Curții Constituționale nr. 146 din 12 martie 2015 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 86 alin. (6) din Legea nr. 85/2006 privind procedura insolvenței; Decizia Curții Constituționale nr. 1 din 11 ianuarie 2012 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân, astfel cum a fost aprobată prin Legea nr. 227/2002, precum și, în special, ale art. 1 pct. 5 [referitor la art. 4 alin. (1)], pct. 6 [referitor la art. 5 alin. (1) și (2)], pct. 8, pct. 9 [referitor la art. 8 alin. (3) lit. a)-d)], pct. 14 [referitor la art. 13¹ și 13⁴], pct. 15 [referitor la art. 14 alin. (1) lit. b)] din lege

⁴ aspecte teoretico-practice privind principiul legalității incriminării – prof. univ. dr. av. Mihai Adrian Hotca

unității administrativ-teritoriale”, în termenul stabilit de lege, nefiind însă clar:

- ce semnifică termenul „neprezentarea” [termenul poate avea în vedere situația în care contravenientul nu se prezintă la primar pentru luarea în evidență; a se vedea în acest sens art. 21 din *Ordonanța Guvernului nr. 55/2002 privind regimul juridic al sancțiunilor prestării unei activități în folosul comunității și închisorii contravenționale*];

- dacă fapta subzistă și în cazul neprezentării din motive obiective, exclusive de culpă;

- dacă, ulterior „prezentării”, contravenientul care refuză executarea sancțiunii, se sustrage de la executarea sancțiunii după începerea activității sau nu își îndeplinește îndatoririle ce îi revin la locul de muncă răspunde din punct de vedere penal;

- redactarea propusă încalcă principiul legalității infracțiunii care impune descrierea clară și precisă a faptelor ce constituie infracțiuni (*nulum crimen sine lege certa*), legea penală trebuind să fie, prin excelență, o lege clară și precisă⁴.

3. Este de menționat faptul că prestarea unei activități în folosul comunității este reglementată atât ca sancțiune contravențională principală – conform art. 5 alin. (2) lit. c) din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*, care poate fi aplicată direct de instanța de judecată la sesizarea organului constatator, în condițiile *Ordonanței Guvernului nr. 55/2002*, cât și ca modalitate alternativă de executare a amenzii contravenționale – art. 9 alin. (5) și art. 39¹ din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*³.

În acest sens, a statuat și Înalta Curte de Casație și Justiție, constituită în Secția Unite, prin *Decizia nr. 7 din 20 septembrie 2010*⁴ asupra posibilității de

³ În literatura de specialitate, s-a considerat că prevederile legale referitoare la sancțiunea contravențională a prestării unei activități în folosul comunității sunt deficitare: „Se constată totodată că legea este deficitară, în sensul că nu prevede o soluție eficientă pentru situația în care contravenientul refuză executarea acestei sancțiuni. Potrivit art. 21 din *Ordonanța Guvernului nr. 55/2002*: „În cazul în care contravenientul, cu rea-voință, nu se prezintă la primar pentru luarea în evidență și executarea sancțiunii, se sustrage de la executarea sancțiunii după începerea activității sau nu își îndeplinește îndatoririle ce îi revin la locul de muncă, judecătoria, la sesizarea primarului, a unității de poliție sau a conducerii unității la care contravenientul avea obligația să se prezinte și să presteze activitatea în folosul comunității, poate înlocui această sancțiune cu sancțiunea amenzii.” Această soluție legislativă este criticabilă, fiind contrară scopului și uneia dintre rațiunile instituirii și aplicării sancțiunii contravenționale a prestării unei activități în folosul comunității, respectiv aceea de unică posibilitate de a sancționa o persoană lipsită de resurse materiale. Astfel, prin aplicarea acestei norme se ajunge într-un cerc vicios în sensul că dacă unui contravenient insolubil i se aplică, în considerarea acestui fapt, sancțiunea contravențională privind prestarea unei activități în folosul comunității, iar acesta se sustrage de la executarea sancțiunii, practic acesta nu va executa nici o sancțiune contravențională, deoarece remediul prevăzut de legiuitor – înlocuirea sancțiunii inițiale cu amenda (care nu s-a aplicat sau nu s-a executat pentru că nu existau resurse bănești) – este total ineficient. De lege ferenda, ar trebui conceput un mecanism care să asigure realizarea scopului legislației privind stabilirea și sancționarea contravențiilor.” – Ion Predescu, Marieta Safta, *Aspecte privind regimul juridic al sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității*.

⁴ privind soluționarea recursului în interesul legii cu privire la interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 9 alin. (3) – (5) 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, raportate la dispozițiile art. 9 alin. (1) și (2) din același act normativ și la art. 1 din Ordonanța Guvernului nr. 55/2002 privind regimul juridic al sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității, aprobată prin Legea nr. 641/2002, cu modificările și completările ulterioare, prin care se arată că:*

a se dispune înlocuirea amenzii contravenționale cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, atunci când această din urmă sancțiune nu este prevăzută, prin lege, alternativ cu amenda.

” Într-adevăr, prin dispozițiile art. 9 alin. (1) și (2) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, precum și prin cele ale art. 1 din Ordonanța Guvernului nr. 55/2002, aprobată prin Legea nr. 641/2002, cu modificările și completările ulterioare, se stabilește, cu caracter de principiu, că sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității poate fi stabilită numai prin lege alternativ cu amenda și poate fi aplicată numai de instanța de judecată.

În același timp însă, prin dispozițiile conținute de alin. (3)-(5) ale art. 9 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, legiuitorul a înțeles să instituie cu caracter de principiu posibilitatea legală de înlocuire a sancțiunii amenzii contravenționale, atunci când nu a fost achitată și nici nu poate fi executată silit, cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității.

Astfel, potrivit art. 9 alin. (3) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, ”în cazul în care contravenientul nu a achitat amenda în termen de 30 de zile de la rămânerea definitivă a sancțiunii și nu există posibilitatea executării silite, organul din care face parte agentul constator va sesiza instanța de judecată pe a cărei rază teritorială s-a săvârșit contravenția, în vederea înlocuirii amenzii cu sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității, ținându-se seama de partea din amendă care a fost achitată”.

Prin alineatul următor al aceluiași articol se prevede că instanța poate acorda, la cererea contravenientului, un termen de 30 de zile, în vederea achitării integrale a amenzii, iar prin alin. (5) al aceluiași articol se stabilește că, în cazul neachitării amenzii în termenul acordat, instanța procedează la înlocuirea amenzii cu sancțiunea obligării la prestarea unei activități în folosul comunității.

Totodată, prin art. 39¹ alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, se prevede că înlocuirea sancțiunii în sensul arătat poate fi dispusă de instanță și ca urmare a sesizării făcute de contravenientul insolubil, situație în care, așa cum se menționează în alin. (2) al aceluiași articol, sancțiunea înlocuitoare poate fi dispusă pe o durată maximă de 50 de ore.

Stabilind că instanța poate să înlocuiască, în faza de executare, sancțiunea amenzii cu cea de obligare la prestarea unei activități în folosul comunității, legiuitorul a reglementat o modalitate alternativă de executare a unei sancțiuni contravenționale și care, desigur, nu poate fi dispusă decât în condițiile prevăzute de textele ce au fost prezentate.

Împrejurarea că prin același text, respectiv prin art. 9 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, a fost instituită o nouă sancțiune contravențională, indicându-se limitativ și actele normative prin care aceasta poate fi prevăzută, și totodată s-a instituit o modalitate alternativă de executare în cadrul căreia sancțiunea nou-înființată poate înlocui sancțiunea amenzii ce a fost aplicată nu este de natură să conducă la concluzia că legiuitorul a stabilit vreo altă condiție pentru a se putea dispune înlocuirea sancțiunii în afara celor pe care le-a prevăzut expres.

Astfel, din examinarea dispozițiilor art. 9 alin. (1) și (2) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității poate fi prevăzută numai prin lege, doar alternativ cu sancțiunea amenzii și numai pe o durată ce nu poate depăși 300 de ore, se constată că prin aceste dispoziții, imperative, legiuitorul a stabilit un regim juridic general al sancțiunii contravenționale nou-introduse.

Corespunzător acestor dispoziții a fost adoptată ulterior Ordonanța Guvernului nr. 55/2002, aprobată prin Legea nr. 641/2002, cu modificările și completările ulterioare, act normativ prin al cărui prim articol se precizează că această sancțiune poate fi prevăzută în legi sau ordonanțe ale Guvernului și că stabilirea sa se face întotdeauna alternativ cu amenda, precum și că sancțiunea poate fi aplicată numai de instanța de judecată.

Indicând actele normative prin care poate fi prevăzută sancțiunea și obligativitatea de a figura ca o sancțiune alternativă la aceea a amenzii, legiuitorul a stabilit o condiție de reglementare care nu se adresează altcuiva decât autorităților care au competența de a adopta norme juridice în materie contravențională.

Prin art. 9 alin. (3)-(5) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, legiuitorul a înțeles să reglementeze o altă ipoteză juridică, și anume aceea a contravenientului care a fost sancționat cu amendă, pe care însă nu a achitat-o și nici nu poate fi executat silit.

Pentru o astfel de situație, considerând că starea de insolabilitate a contravenientului nu trebuie să conducă la lipsirea de eficiență a sancțiunii aplicate, legiuitorul a instituit modalitatea alternativă de executare a sancțiunii amenzii, prin posibilitatea înlocuirii acesteia cu obligația de prestare a unei activități în folosul comunității.

Operațiunea juridică de înlocuire a sancțiunii are loc în faza de executare și vizează exclusiv stabilirea altei modalități de executare a sancțiunii cu amenda deja aplicată, schimbarea modalității de executare fiind determinată de faptul că amenda nu a fost achitată în termen de 30 de zile de la rămânerea definitivă și nici nu există posibilitatea executării silite.

Deci nu se poate considera, sub acest aspect, că ar fi nesocotit principiul de drept al legalității incriminării și sancțiunii (“nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege”) înscris și în prevederile art. 7 din Convenția europeană a drepturilor omului.

Aceasta întrucât, în litigiul având ca obiect cererea de înlocuire a sancțiunii amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, instanța nu este investită cu aplicarea unei sancțiuni care nu ar fi prevăzută de actul prin care este reglementată contravenția, ci, în ipoteza unui contravenient debitor insolubil, este chemată să se pronunțe cu privire la modalitatea de executare a sancțiunii amenzii prevăzute de lege și deja aplicate contravenientului.”

Cu toate acestea, semnalăm faptul că norma de incriminare nu are în vedere toate ipotezele menționate anterior, ci doar pe cea reglementată la art. 39¹ din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*.

Mai mult, este de observat că art. 39¹ din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001* reglementează situația particulară în care contravenientul însuși solicită instanței în circumscripția căreia s-a săvârșit contravenția înlocuirea amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, când nu a achitat amenda în termen de 30 de zile de la rămânerea definitivă a sancțiunii și nu există posibilitatea executării silite. Ipoteza avută în vedere de către inițiator, respectiv situația în care organul de specialitate al unității administrativ-teritoriale sesizează instanța judecătorească în a cărei circumscripție domiciliază contravenientul, în vederea înlocuirii amenzii cu sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității, ținându-se seama de partea din amendă care a fost achitată, este reglementată însă la art. 9 din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*.

Prin urmare, promovarea inițiativei legislative va determina o lipsă de corelare și o suprapunere între prevederile actuale ale art. 9 și prevederile art. 39¹, în forma propusă de inițiator.

4. Conform soluției propuse de inițiator pentru **alin. (1) al art. 39¹** din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*, din cuprinsul textului a fost eliminată principala condiție pentru care organele de specialitate ale unităților administrativ-teritoriale solicită instanței de judecată înlocuirea amenzii, respectiv, imposibilitatea acoperirii creanței fiscale pe calea executării silite.

Practic, în forma propusă de inițiator, organele de urmărire rămân în pasivitate o perioadă de 60 de zile de la rămânerea definitivă a sancțiunii pentru ca debitorul să-și „manifeste” intenția de achitare a contravenției prin procedura eşalonării plăților restante, aspect care vine în contradicție cu prevederile art. 37-39 din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*, ce reglementează procedura executării sancțiunilor contravenționale.

5. Arătăm și faptul că, prin propunerea legislativă, se elimină prevederea cuprinsă la actualul **art. 39¹ alin. (2)** din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001* – în conformitate cu care înlocuirea amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității se face pe o durată maximă de 50 de ore, iar pentru minori începând cu vârsta de 16 ani, de 25 de ore -, sens în care semnalăm lipsa cadrului normativ necesar pentru a dispune această sancțiune de către instanțele judecătorești, precum și măsurile menite să asigure protecția minorilor.

În ceea ce privește textul propus potrivit căruia instanța de judecată dispune, în sarcina contravenientului, prestarea unei activități în folosul comunității *”în regim strict de supraveghere, de către poliția locală”*,

precizăm că procedura și condițiile de executare a sancțiunii în discuție sunt reglementate de *Ordonanța Guvernului nr. 55/2002*.

Astfel, potrivit art. 19 alin. (1) din *Ordonanța Guvernului nr. 55/2002*, supravegherea executării sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității se asigură de către primarul localității sau de către primarii sectoarelor municipiului București, prin persoane împuternicite în acest sens, cu sprijinul unității de poliție, în a căror rază teritorială se execută sancțiunea.

Mai mult, precizăm și faptul că sintagma „*în regim strict de supraveghere, de către poliția locală*” utilizată de inițiator pentru a reglementa condițiile de executare a sancțiunii nu este potrivită naturii și particularităților sancțiunii contravenționale, întrucât executarea „*în regim strict de supraveghere*” este specifică sferei sancțiunilor privative de libertate. Totodată, semnalăm faptul că structurile de poliție locală nu sunt organizate la nivelul tuturor unităților administrativ-teritoriale, sens în care textul în discuție este lipsit de finalitate.

6. Precizăm că norma de incriminare propusă de inițiator pentru **art. 39¹ alin. (4)** din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001* nu precizează sancțiunea penală aplicabilă în cazul săvârșirii infracțiunii propuse, fiind încălcate prevederile art. 23 alin. (12) din Legea fundamentală, în conformitate cu care „*Nici o pedeapsă nu poate fi stabilită sau aplicată decât în condițiile și în temeiul legii.*”

Or, astfel cum se subliniază în literatura de specialitate, aspectele particulare ale legalității, în domeniul dreptului penal, sunt date de două elemente: legalitatea prevederii faptei ce constituie ilicit penal și legalitatea sancțiunilor. Principiul legalității este exprimat în cunoscutele adagii: *nullum crimen sine lege și nulla poena (sanctio) sine lege*.

7. Semnalăm și faptul că, prin art. I pct. 45 din *Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, precum și a Legii nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție (Plx. 406/2018)⁵*, adoptată de Camera Deputaților, în calitate de cameră decizională la data de 4 iulie 2018, art. 287 din *Codul penal – Nerespectarea hotărârilor judecătorești* – a fost completat prin introducerea unui nou alineat, *alin. (1¹)*, cu următoarea redactare:

„(1¹) *Nerespectarea hotărârii judecătorești prin care s-a aplicat sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității săvârșită prin neprezentare la primar pentru luarea în evidență și executarea sancțiunii după începerea activității sau neîndeplinirea îndatoririlor ce revin la locul de muncă se pedepsește cu închisoarea de la 3 luni la 2 ani*”.

⁵ care are 3 sesizări de neconstituționalitate

8. Precizăm că aplicarea prevederilor inițiativei legislative generează atât neîncasarea unor venituri din amenzi la bugetul local, cât și majorarea unor cheltuieli la nivelul unităților administrativ-teritoriale care au organizat serviciu de poliție locală.

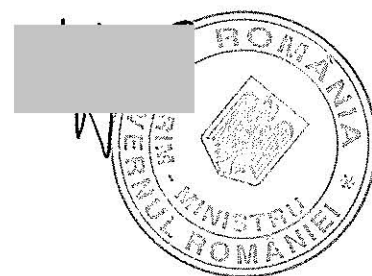
III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

Viorica DĂNCILĂ

PRIM-MINISTRU



Domnului senator Călin Constantin Anton POPESCU TĂRICEANU
Președintele Senatului