

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIA Nr. 16

din 19 ianuarie 2022

**asupra obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 24¹ alin. (5),
introduse prin art. I pct. 2 din Legea privind completarea Ordonanței de urgență a Guvernului
nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice**

Valer Dorneanu	— președinte
Cristian Deliorga	— judecător
Marian Enache	— judecător
Daniel Marius Morar	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Gheorghe Stan	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Marieta Safta	— prim-magistrat-asistent delegat

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate referitoare la Legea privind completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, formulată de Guvernul României.

2. Sesizarea a fost formulată în temeiul art. 146 lit. a) și art. 15 din Constituție, art. 11 alin. (1) lit. A.a) și art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr. 476 din 13 ianuarie 2022 și constituie obiectul Dosarului nr. 102A/2022.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate se susține că, în ceea ce privește soluția normativă preconizată la art. I pct. 2 alin. (5), în vederea respectării principiului ierarhiei actelor normative, în conformitate cu dispozițiile art. 4 din Legea nr. 24/2000 și ale art. 1 alin. (5) din Constituție, este necesar ca normele privind autorizarea școlilor de conducători auto și a instructorilor auto în domeniul conducerii auto defensive, cele privind atestarea profesorilor de legislație rutieră și a instructorilor de conducere auto, precum și procedura de examinare și formare în acest domeniu să fie reglementate prin hotărâre a Guvernului, iar nu prin ordin al ministrului.

4. În opinia Guvernului, consacarea la nivelul terțiar al legislației a unor elemente precum cele de la art. I pct. 2 alin. (5) ar determina lipsirea legislației vizate de orice calitate normativă, criteriu de constituționalitate indispensabil conform art. 1 alin. (5) din Constituție. Se arată că este necesar ca nivelul primar al legislației să asigure claritate și precizie, astfel încât drepturile subiecților asupra cărora se vor aplica normele să fie garantate. Legislația de nivel secundar trebuie să asigure cadrul pentru a organiza executarea legilor, iar normele de nivel terțiar trebuie să prevadă doar completările tehnice necesare care ar încălca inutil un text la nivel de lege sau la nivel de hotărâre a Guvernului. În consecință, o trimitere direct la nivel de ordin pentru a organiza executarea legilor este contrară art. 108 alin. (2) din Constituție.

5. Se mai arată că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, reglementările de nivel secundar trebuie emise numai pe baza și în executarea legii. Astfel, aceste reglementări, fiind norme secundare, emise în aplicarea și executarea legii, trebuie să aibă caracter tehnic. Relațiile sociale sunt reglementate primar prin legi/ordonanțe de urgență/ordonanțe, în timp ce actele administrative cu caracter normativ pot organiza punerea în executare sau executarea acestora, după caz, fără ca ele însele să fie izvor primar de drept. Prin urmare, în situația de față se impune ca prin normele primare să fie stabilite reguli clare, ce urmează ulterior a fi detaliate prin reglementări la nivel secundar.

6. În susținerea argumentării formulate se invocă și următoarele considerente cuprinse în Decizia Curții Constituționale nr. 498 din 17 iulie 2018: „Reglementarea unor norme primare în corpul unui act de reglementare secundară reprezintă o contradicție în termeni. Astfel, acest din urmă trebuie să se limiteze strict la organizarea punerii în executare sau la executarea dispozițiilor primare, și nu să reglementeze și însuși astfel de dispoziții. De aceea, actele administrative cu caracter normativ, fie ele hotărâri ale Guvernului sau ordine ale miniștrilor, nu pot, prin conținutul lor normativ, să excedeză domeniului organizării executării actelor de reglementare primară [art. 108 alin. (2) din Constituție], respectiv a executării acestora sau a hotărârilor Guvernului [art. 77 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], după caz, pentru că, printr-un atare procedeu, s-ar ajunge la modificarea completarea însăși a legii.”

7. În concluzie, pentru motivele arătate, se solicită admiterea sesizării de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice.

8. În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (3) și art. 17 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Avocatului Poporului pentru a comunica punctul lor de vedere.

9. Autoritățile menționate nu au transmis punctul lor de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând sesizarea de neconstituționalitate, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

10. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție precum și ale art. 1, 10, 15 și 18 din Legea nr. 47/1992, să soluționeze sesizarea de neconstituționalitate.

11. În ceea ce privește obiectul sesizării, Curtea constată că instanța constituțională a fost sesizată cu privire la neconstituționalitatea Legii privind completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice. Examinând însă criticile de neconstituționalitate formulate, Curtea observă că acestea se referă, exclusiv, la soluția legislativă consacrată de dispozițiile art. 24¹ alin. (5) introduse prin art. I pct. 2 din Legea privind completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, având următorul cuprins: „Normele privind autorizarea școlilor de conducători auto și a instructorilor auto în domeniul conducerii auto defensive și a instructorilor de conducere auto în domeniul conducerii auto defensive, precum și procedura de examinare și formare în domeniul conducerii auto defensive se stabilesc prin ordin al ministrului transporturilor și infrastructurii, care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.” Astfel fiind, Curtea reține

ca obiect al sesizării de neconstituționalitate dispozițiile art. 24¹ alin. (5), introduse prin art. I pct. 2 din Legea privind completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice.

Admisibilitatea sesizării

12. Sesizarea a fost formulată de Guvernul României, titular al dreptului de sesizare a Curții Constituționale cu obiecții de neconstituționalitate, în conformitate cu prevederile art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție. Obiectul sesizării se încadrează în competența Curții, stabilită de textele mai sus menționate, acesta vizând, astfel cum rezultă din examinarea Monitorului Oficial al României, o lege care nu a fost promulgată. În ceea ce privește termenul de sesizare se constată că, potrivit fișei legislative, legea criticată a fost adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, în data de 21 decembrie 2021 și, în aceeași dată, a fost depusă la secretarul general al Camerei, pentru exercitarea dreptului de sesizare a Curții Constituționale. În data de 27 decembrie 2021 legea a fost remisă la promulgare. Sesizarea de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 13 ianuarie 2022, așadar în cadrul termenului stabilit de art. 77 alin. (1) din Constituție. În concluzie, sesizarea este admisibilă sub toate cele trei aspecte ce privesc legalitatea sesizării.

Analiza criticilor formulate

13. În opinia Guvernului, soluția legislativă criticată încalcă prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție, care consacră principiul legalității, precum și pe cele ale art. 108 din Constituție, referitoare la hotărârile Guvernului, prin aceea că „trimite direct a nivel de ordin pentru a organiza executarea legilor”.

14. Analizând însă textele constituționale invocate, Curtea observă că acestea reglementează obligația respectării Constituției, a supremației sale și a legilor și, respectiv, regimul juridic al hotărârilor de Guvern, fără a statua în privința regimului juridic al altor acte de punere în executare a legilor ori a vreunei ierarhii obligatorii în acest sens. Or, consacrară constituțională a regimului juridic al hotărârilor de Guvern, circumscrise exclusiv organizării executării legilor, nu exclude existența, în sistemul normativ, a altor acte adoptate de autoritățile publice prin care să se realizeze același obiectiv.

15. Ordinele ministrului constituie o astfel de categorie de acte, al căror regim juridic este stabilit de art. 57 — *Actele miniștrilor* din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 555 din 5 iulie 2019, potrivit căruia:

„(1) În exercitarea atribuțiilor ce îi revin, ministrul emite ordine și instrucțiuni cu caracter normativ sau individual.

(2) Prin ordine se pot aproba norme metodologice, regulamente sau alte categorii de reglementări care sunt parte componentă a ordinului prin care se aprobă.

(3) Actele administrative cu caracter normativ, neclasificate, potrivit legii, emise de ministru se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

(4) Actele prevăzute la alin. (1) sunt semnate de miniștri sau de persoanele delegate de aceștia.

(5) Aprecierea necesității și oportunitatea emiterii actelor administrative ale miniștrilor aparțin exclusiv acestora.

(6) Prevederile alin. (1)—(5) se aplică, în mod corespunzător, și în cazul conducătorilor altor organe de specialitate ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului și a ministerelor care au rang de secretar de stat sau subsecretar de stat.”

16. Apartenența ordinelor miniștrilor la categoria actelor de executare a legilor este stabilită expres de dispozițiile cuprinse în art. 77 — *Actele date în executarea unui act normativ* 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, potrivit căreia *Ordinele cu caracter normativ, instrucțiunile și alte asemenea*

acte ale conducătorilor ministerelor și ai celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate sau ale autorităților administrative autonome se emit numai pe baza și în executarea legilor, a hotărârilor și a ordonanțelor Guvernului. (...)”

17. Lecturând deopotrivă textele constituționale și legale invocate, se constată că niciunul dintre acestea nu stabilește o ierarhie obligatorie a actelor de executare a legii, în sensul arătat în sesizare. Dimpotrivă, din cuprinsul art. 77 din Legea nr. 24/2000 rezultă, în mod evident, că ordinele miniștrilor pot fi date inclusiv în executarea legilor. Ca urmare, nu poate fi reținută critica formulată de Guvern în sensul neconstituționalității reglementării doar pentru că trimite, pentru punerea sa în executare, la ordinul ministrului transporturilor și infrastructurii, iar nu la hotărârea Guvernului. Nu subzistă o obligație constituțională ca mai întâi organizarea legii să se realizeze prin hotărâre a Guvernului, iar numai în aplicarea hotărârii Guvernului și condiționat de existența acesteia, să se adopte ordine ale ministrului. O astfel de regulă ar duce, de altfel, la o rigidizare excesivă a procesului de legiferare și la supraîncărcarea sistemului normativ. Identificarea instrumentului celui mai adecvat de punere în executare a legii nu urmează așadar, o structură algoritmică, de natură să oblige parcurgerea unei ierarhii predefinite, ci ține seama, în principal, de necesitatea de reglementare și de competența materială a organului emitent.

18. Desigur însă că ordinele miniștrilor emise în baza legii (întocmai ca hotărârile Guvernului) trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actul de bază pe care îl execută și să nu conțină soluții contrare acestuia. De asemenea, actele menționate nu pot cuprinde norme juridice primare. Din această perspectivă, considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 498 din 17 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 650 din 26 iulie 2010, invocate în motivarea sesizării sunt deplin aplicabile atât hotărârile Guvernului, cât și ordinelor miniștrilor, așa cum, de altfel chiar aceste considerente precizează expres: „Relațiile sociale sunt reglementate primar prin legi/ordonanțe de urgență/ordonanțe, în timp ce actele administrative cu caracter normativ pot organiza punerea în executare sau executarea acestora, după caz, fără ca ele însele să fie izvor primar de drept. Reglementarea unor norme primare în corpul unui act de reglementare secundară reprezintă o contradicție în termeni. Astfel, acest din urmă act trebuie să se limiteze strict la organizarea punerii în executare sau la executarea dispozițiilor primare, și nu să reglementeze el însuși astfel de dispoziții. De aceea, actele administrative cu caracter normativ, fie ele hotărâri ale Guvernului sau ordine ale miniștrilor, nu pot prin conținutul lor normativ, să excedeze domeniul organizării executării actelor de reglementare primare [art. 108 alin. (2) din Constituție], respectiv a executării acestora sau a hotărârilor Guvernului (art. 77 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), după caz, printr-un altare procedeu, s-ar ajunge la modificarea/completarea însăși a legii. (paragraful 57).

19. Față de dispozițiile constituționale și considerentele citate, autoritatea administrativă emitentă este ținută de aceeași obligație de a nu reglementa norme cu caracter primar prin acte de punere în executare a legilor, indiferent dacă acestea sunt hotărâri ale Guvernului, ordine ale ministrului sau alte categorii de acte. Astfel fiind, trimiterea pe care legea o face la o hotărâre a Guvernului sau un ordin al ministrului nu poate fi echivalată de plano, cu transformarea acestor acte în izvoare primare de drept. Ca urmare, nu poate fi reținută nici critica potrivit căreia trimiterea direct la ordinul ministrului, iar nu la o hotărâre a Guvernului, ar avea ca efect reglementarea de norme primare printr-un act administrativ.

20. Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 146 lit. a) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 11 alin. (1 lit. A.a), al art. 15 alin. (1) și al art. 18 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, sesizarea de neconstituționalitate formulată de Guvernul României și constată că dispozițiile art. 24¹ alin. (5), introduse prin art. 1 pct. 2 din Legea privind completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 19 ianuarie 2022.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

prof. univ. dr. VALER DORNEANU

Prim-magistrat-asistent delegat,
Marieta Safta

EDITOR: PARLAMENTUL ROMÂNIEI — CAMERA DEPUTAȚILOR



„Monitorul Oficial” R.A., Str. Parcului nr. 65, sectorul 1, București; 012329
C.I.F. RO427282, IBAN: RO55RNCB0082006711100001 BCR
și IBAN: RO12TREZ7005069XXX000531 DTCPMB (alocat numai persoanelor Juridice bugetare)
Tel. 021.318.51.29/150, fax 021.318.51.15, e-mail: marketing@ramo.ro, www.monitoruloficial.ro

Adresa Biroului pentru relații cu publicul este:
Str. Parcului nr. 65, intrarea A, sectorul 1, București; 012329.
Tel. 021.401.00.73, e-mail: concursuri@ramo.ro, convocariaga@ramo.ro
Pentru publicări, încărcăți actele pe site, la: <https://www.monitoruloficial.ro/brp/>

