



Siroul permanent al Senatului
Rp 268/29.05.2020

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind unele măsuri administrative și fiscale

Analizând propunerea legislativă privind unele măsuri administrative și fiscale (b268/18.05.2020), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/2233/26.05.2020 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D563/26.05.2020,

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:

1. Propunerea legislativă are ca obiect instituirea unor măsuri privind amenzi aplicate pentru săvârșirea contravențiilor prevăzute la art.28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.453/2004, cu modificările și completările ulterioare, articol declarat neconstituțional prin Decizia Curții Constituționale nr.152/2020.

Potrivit Expunerii de motive, reglementarea este propusă „pentru a evita blocaje în sistemul de justiție, dar și pentru a limita pericolul de răspândire a virusului COVID-19 în această perioadă.

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.

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

2. Întrucât propunerea legislativă va avea implicații asupra bugetului de stat, este obligatorie solicitarea unei informări din partea Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art.111 alin.(1) din Constituție.

De asemenea, sunt incidente prevederile art.15 alin.(1) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la obligativitatea întocmirii unei fișe financiare, cu respectarea condițiilor prevăzute de art.21 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată.

3. Ca observație de ordin general, precizăm că instituirea măsurilor referitoare la amenzi aplicate pentru săvârșirea contravențiilor prevăzute la art.28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.1/1999 trebuie să aibă în vedere, în primul rând, efectele Deciziei Curții Constituționale nr.152/2020, prin care s-a constatat neconstituționalitatea respectivei norme.

Menționăm că Ordonanța Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor nu cuprinde o reglementare expresă a soluției legislative aplicabile în cazul declarării neconstituționalității unei norme de stabilire și sancționare a contravențiilor, ci doar a situației în care, printr-un act normativ ulterior, fapta nu mai este considerată contravenție. Astfel, potrivit art.12 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, într-un asemenea caz, fapta nu se mai sancționează, chiar dacă a fost săvârșită înainte de data intrării în vigoare a noului act normativ. Această soluție este similară celei aplicabile, potrivit art.4 din Codul penal, în cazul dezincriminării infracțiunilor. Or, așa cum s-a precizat și în doctrină¹, având în vedere dispozițiile art.47 din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, potrivit cărora prevederile acesteia se completează, din punct de vedere al dreptului material, cu dispozițiile Codului penal, devin incidente prevederile referitoare la dezincriminare din cuprinsul art.4 al acestui act normativ, în interpretarea conferită prin Decizia Curții Constituționale nr.651/2018. Menționăm că, potrivit acestei decizii, art.4 din Codul penal trebuie interpretat în sensul asimilării efectelor unei decizii a Curții Constituționale prin care se constată neconstituționalitatea unei norme de incriminare cu cele ale unei legi penale de dezincriminare.

¹ Mircea URSUȚA - *Efectele Deciziei Curții Constituționale din 6 mai 2020 în materia contravențiilor la regimul stării de urgență*, <https://www.juridice.ro/682400/efectele-deciziei-curtii-constitutive-din-6-mai-2020-in-materia-contravențiilor-la-regimul-starii-de-urgenta.html>

Prin urmare, și în materie contravențională, intervenția unei decizii a Curții Constituționale prin care se constată neconstituționalitatea unei norme de stabilire și de sancționare a contravențiilor trebuie să aibă același efect cu cel al unei legi prin care fapta respectivă nu mai este considerată contravenție, astfel cum acest efect este prevăzut la art.12 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, și anume nesancționarea faptei.

În ceea ce privește înțelesul dispoziției referitoare la nesancționarea faptei, din cuprinsul art.12 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, precizăm că acesta are în vedere, potrivit celor reținute în Decizia Curții Constituționale nr.228/2007, atât aplicarea sancțiunii, cât și executarea acesteia².

Din acest punct de vedere, în doctrină, s-a formulat opinia potrivit căreia *„întrucât și în materie penală dezincriminarea operează de drept (organele judiciare penale „constatând” și nu „promunțând” dezincriminarea) apreciem că în materie contravențională nu este nevoie de exercitarea plângerii contravenționale pentru a se constata decontravenționalizarea.*

*Având în vedere faptul că, în urma legii de decontravenționalizare sancțiunile aplicate nu mai pot fi executate, apreciem că decontravenționalizarea operează ope legis, iar procesul-vebal nu mai poate reprezenta un titlu executoriu deoarece amenda prevăzută în acesta nu mai poate reprezenta o creanță fiscală”.*³

Cu toate acestea, ținând seama de faptul că efectele declarării neconstituționalității unei norme de stabilire și sancționare a contravențiilor nu sunt prevăzute în prezent în Ordonanța Guvernului nr.2/2001, apreciem că o intervenție legislativă expresă pentru clarificarea acestei situații ar conduce la un plus de previzibilitate și accesibilitate a reglementării aplicabile în domeniul contravențiilor.

Din acest punct de vedere, menționăm că normele propuse prin proiect conduc la soluții similare celor rezultate din interpretarea prevederilor legale și a deciziilor Curții Constituționale incidente în materie. Astfel, dispozițiile din cuprinsul art.3 și 4 din proiect coincid

² „(...) sintagma „nu se mai sancționează” trebuie înțeleasă în sensul că, prin intrarea în vigoare a legii care nu mai prevede fapta drept contravenție, sancțiunile contravenționale nu se mai aplică, iar în cazul celor aplicate, dar aflate în curs de executare la data intrării în vigoare a noii legi, sancțiunile nu se mai execută”.(Decizia Curții Constituționale nr.228/2007, s.n)

³ Mircea URSUȚA - *ibidem*

cu soluția neexecutării sancțiunilor aplicate, din cuprinsul art.12 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, în interpretarea dată prin Decizia Curții Constituționale nr.228/2007.

În plus față de aceste efecte, art.2 din proiect prevede o soluție distinctă și pentru situația sancțiunilor deja executate, respectiv restituirea sumelor reprezentând amenzile achitate în tot sau în parte de către contravenienți. Menționăm că o astfel de soluție nu este incidentă în cazul aplicării dispozițiilor art.12 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, după cum nu este aplicabilă nici în cazul dezincriminării unei fapte penale.

Față de forma actuală a textelor propuse, în acord cu cele reținute în Expunerea de motive, precum și pentru punerea de acord cu terminologia specifică răspunderii contravenționale, acestea ar trebui să se refere la sancțiunile aplicate în temeiul art.28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.453/2004, cu modificările și completările ulterioare, pe durata stării de urgență stabilită prin Decretul nr.195/2020 privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României și prin Decretul nr.240/2020 privind prelungirea stării de urgență pe teritoriul României.

Pe de altă parte, având în vedere principiul separației și echilibrului puterilor în stat, precizăm că anularea proceselor-verbale încheiate nu poate fi realizată prin lege, așa cum se prevede la art.1, întrucât constatarea nulității este de competența instanței de judecată. De aceea, art.1 trebuie eliminat din proiect, normele subsecvente urmând a fi renumerotate.

4. La actualul art.4, pentru un spor de rigoare normativă, expresia „în temeiul proceselor verbale prevăzute la art.1” se va reda sub forma „prin procesele-verbale de constatare a contravențiilor și de aplicare a sancțiunilor prevăzute la art.1”, iar sintagma „care nu au achitat cuantumul amenzii până la data intrării în vigoare a legii” trebuie înlocuită cu expresia „care nu au achitat amenda până la data intrării în vigoare a prezentei legi”.

5. În ceea ce privește actualul art.5, precizăm că soluția legislativă propusă nu poate fi promovată, întrucât Decizia Curții Constituționale nr.152/2020 nu prevede nicio excepție în ceea ce privește faptele stabilite drept contravenții prin art.28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.1/1999, acest articol fiind declarat

neconstituțional în integralitatea sa. Prin urmare, nicio sancțiune aplicată în temeiul acestei norme nu poate fi exceptată de la incidența efectelor deciziei instanței de contencios constituțional.


Pe de altă parte, în ceea ce privește sancțiunile aplicate pentru tulburarea ordinii și liniștii publice, ele nici nu ar putea fi vizate de prevederile prezentului proiect, în măsura în care acestea s-au aplicat pentru fapte prevăzute drept contravenții în cuprinsul Legii nr.61/1991 pentru sancționarea faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii și liniștii publice, republicată.

Pentru aceste motive, este necesară eliminarea din proiect a actualului art.5.

6. La actualul art.6, pentru un spor de rigoare normativă, textul trebuie să se refere la stabilirea respectivei proceduri **prin ordin al ministrului finanțelor publice.**

Totodată, pentru utilizarea limbajului juridic consacrat, sintagma „de la intrarea în vigoare” se va reda sub forma „de la data intrării în vigoare”.

[REDACTED]
PRESEDINTE
[REDACTED]
dr. Dragoș IELIESCU



București
Nr. 522 / 28.05.2020

O.U.G. nr. 1/1999

M. Of. nr. 22/21 ian. 1999

Ordonanță de urgență privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență

aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 453/2004

M. Of. nr. 1052/12 nov. 2004

- 1** modificări prin L. nr. 453/2004 M. Of. nr. 1052/12 nov. 2004
 Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență
 modifică art. 1, art. 2, art. 3, art. 4, art. 7, art. 9, titlul cap. II, art. 13, art. 15, art. 16 alin. (2), art. 18, art. 19, art. 20 partea introductivă și lit. b), d), k) și n), art. 21 alin. (1), art. 22, titlul cap. IV, art. 23 partea introductivă, art. 23 pct. 1 lit. b), art. 23 pct. 2 lit. a) și b), art. 24 partea introductivă și lit. a) - d) și g), titlul cap. V, art. 25 partea introductivă și lit. a), titlul cap. VI, art. 26, art. 27, art. 28, art. 29, art. 30, art. 32, art. 34; introduce art. 3_1, art. 3_2, lit. c_1) la art. 14, art. 20_1, art. 23_1; abrogă art. 6, art. 8, art. 20 lit. p), art. 23 pct. 2 lit. c), art. 25 lit. g) și h), art. 31 alin. (2), art. 35, art. 36
- 2** aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 453/2004 M. Of. nr. 1052/12 nov. 2004
 Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență
- 3** modificări prin L. nr. 164/2019 M. Of. nr. 811/7 oct. 2019
 Lege pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență
 modifică art. 20 lit. l), art. 21 alin. (1), art. 25 lit. c) și d), art. 26 alin. (1) lit. b), art. 26 alin. (2) și art. 28; introduce alin. (2) la art. 9, alin. (3) la art. 21, lit. f_1) la art. 25 și lit. d) la art. 26 alin. (1); abrogă art. 31
- 4** modificări prin O.U.G. nr. 34/2020 M. Of. nr. 268/31 mar. 2020
 Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență
 modifică art. 28 și art. 30; introduce art. 28_1 - 28_4, art. 29_1, art. 33_1 și art. 33_2
- 5** completată prin O.U.G. nr. 48/2020 M. Of. nr. 319/16 apr. 2020
 Ordonanță de urgență privind unele măsuri financiar-fiscale
 introduce art. 28_5
- 6** admisă excepție de neconst. prin D.O.G. nr. 152/2020 M. Of. nr. 387/13 mai 2020
 Decizia nr. 152 din 6 mai 2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9, art. 14 lit. c_1) - f) și ale art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență și a ordonanței de urgență, în ansamblul său, precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, în ansamblul său

7 modificări prin D.C.C. nr. 152/2020 M. Of. nr. 387/13 mai 2020

Decizia nr. 152 din 6 mai 2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9, art. 14 lit. c₁) - f) și ale art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență și a ordonanței de urgență, în ansamblul său, precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, în ansamblul său

suspendă pentru 45 de zile dispozițiile art. 28 (termenul se împlinește la data de 26 iunie 2020), după care operează prevederile art. 147 din Constituție

8 modificări prin D.C.C. nr. 152/2020 M. Of. nr. 387/13 mai 2020

Decizia nr. 152 din 6 mai 2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9, art. 14 lit. c₁) - f) și ale art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență și a ordonanței de urgență, în ansamblul său, precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, în ansamblul său

suspendă pentru 45 de zile dispozițiile Ordonanței de urgență nr. 34/2020, în ansamblul său (termenul se împlinește la data de 26 iunie 2020), după care operează prevederile art. 147 din Constituție