

## Expunere de motive

Prin Decizia nr. 152/2020, Curtea Constituțională a constatat că dispozițiile art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență sunt neconstituționale, deoarece nu sunt clare și previzibile, fiind încălcate prevederile art. 1 alin. (5) din Constituția României, republicată. De asemenea, Curtea a constatat, prin aceeași decizie, că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 este neconstituțională, în ansamblul său.

Conform art. 9 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, ”conducătorii autorităților publice, ai celorlalte persoane juridice, precum și persoanele fizice au obligația să respecte și să aplice toate măsurile stabilite în prezenta ordonanță de urgență, în actele normative conexe, precum și în ordonanțelor militare sau în ordine, specific stării instituite”. Curtea argumentează, la paragraful 126 din decizia mai sus-amintită, că norma stabilește o obligație cu caracter general în sarcina nediferențiată a conducătorilor autorităților publice, a persoanelor juridice și a persoanelor fizice de a respecta și de a aplica toate măsurile prevăzute în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, precum și în celelalte acte. Din coroborarea cu norma de trimitere, pe care o completează, respectiv cu art. 28, care stabilește că nerespectarea dispozițiilor art. 9 alin. (1) constituie contravenție, Curtea reține că prevederile art. 28 nu întrunesc exigențele de claritate, precizie și previzibilitate și sunt incompatibile cu principiul fundamental privind respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor, prevăzut de art. 1 alin. (5) din Constituție, precum și cu principiul restrângerii proporționale a drepturilor și libertăților fundamentale, prevăzut la art. 53 alin. (2) din Constituție.

Potrivit dispozițiilor cuprinse în Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, normele care stabilesc contravenții trebuie să indice în mod clar și neechivoc obiectul material al acestora în chiar cuprinsul normei legale sau acesta să poată fi identificat cu ușurință, printr-o normă de trimitere, în vederea stabilirii existenței sau inexistenței contravenției. Norma trebuie să fie redactată cu suficientă precizie pentru a permite destinatarului acesteia să-și controleze conduita, astfel încât să fie apt să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care ar putea rezulta din săvârșirea unei anumite fapte. ”Altfel spus, legea trebuie să definească în mod

clar contravențiile și sancțiunile aplicabile, fiind necesar ca destinatarul normei să cunoască din însușii textul normei juridice aplicabile care sunt actele, faptele sau omisiunile care pot angaja răspunderea sa contravențională” (par.127). Curtea apreciază că ”în absența indicării cu exactitate a dispozițiilor legale la care se face trimiterea, nu sunt respectate regulile de tehnică legislativă cuprinse la art. 50 alin. (1) din Legea nr. 24/2000”. ”Folosind în mod inadecvat tehnica legislativă a normei de trimitere către o normă care, la rândul său, face trimitere la alte acte normative, în mod vag identificate, legiuitorul a edictat dispoziții legale care sunt incapabile să își realizeze scopul pentru care au fost instituite. (...) Actele normative conexe nu sunt definite nicăieri și nu pot fi identificate cu ușurință de destinatarii normei care, prin generalitatea normei (conducătorii autorităților publice, persoanele reprezintă întreaga populație a țării. juridice și persoanele fizice (par. 129).

Prin sintagma ”nerespectarea prevederilor art. 9 constituie contravenție”, dispozițiile art. 28 alin. (1) califică drept contravenție încălcarea obligației generale de a respecta și de a aplica toate măsurile stabilite în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, în actele normative conexe, precum și în ordonanțele militare sau în ordine, specifice stării instituite, fără a distinge expres actele, faptele sau omisiunile care pot atrage răspunderea contravențională. În mod implicit, stabilirea faptelor a căror săvârșire constituie contravenții este lăsată, în mod arbitrar, la libera apreciere a agentului constatator, fără ca legiuitorul să fi stabilit criteriile și condițiile necesare operațiunii de constatare și sancționare a contravențiilor. Totodată, în lipsa unei reprezentări clare a elementelor care constituie contravenția, judecătorul însuși nu dispune de reperele necesare în aplicarea și interpretarea legii, cu prilejul soluționării plângerii îndreptate asupra procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției” (par.130).

De asemenea, Curtea constată că dispozițiile legale criticate nu respectă nici principiul proporționalității, potrivit căruia stabilirea și aplicarea unei sancțiuni contravenționale trebuie să se realizeze astfel încât să fie proporționale cu fapta comisă de contravenient. Acest lucru se datorează faptului că sancțiunea contravențională, la fel ca și cea penală, implică restrângerea unor drepturi sau a unor libertăți fundamentale, iar limitarea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o. Principiul proporționalității impune obligații atât în sarcina legiuitorului (individualizarea legală a faptei contravenționale, stabilirea limitelor și a criteriilor legale de individualizare a sancțiunii), cât și în sarcina organelor de constatare a contravențiilor și de aplicare a sancțiunilor corespunzătoare și a instanțelor judecătorești (individualizarea administrativă/judiciară a faptei contravenționale și aplicarea sancțiunii concrete, cu respectarea criteriilor

legale de individualizare). ”Cu alte cuvinte, organele competente să aplice și să verifice aplicarea sancțiunilor contravenționale au obligația să o facă de o manieră proporțională, între limitele stabilite prin actul normativ. Or, pentru a permite organului constatator și instanței judecătorești realizarea acestei atribuții, este necesar ca norma care constituie temeiul sancțiunilor contravenționale să fie clară, precisă și previzibilă; așadar, legiuitorul să își fi îndeplinit obligația de transpunere a principiului proporționalității, reglementând norme prin care fapta contravențională este individualizată legal” (par. 132).

Curtea concluzionează că prevederile art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 nu numai că nu prevăd concret faptele care atrag răspunderea contravențională, dar stabilesc în mod nediferențiat pentru toate aceste fapte, independent de natura sau gravitatea lor, aceeași sancțiune contravențională principală. În ceea ce privește sancțiunile contravenționale complementare, deși legea prevede că acestea se aplică în funcție de natura și de gravitatea faptei, atâta vreme cât fapta nu este circumscrisă, evident că nu se poate determina nici natura sau gravitatea sa, pentru a stabili în mod just sancțiunea complementară aplicabilă (par. 132). ”Întrucât prevederile de lege supuse controlului de constituționalitate implică o obligație generală de a respecta un număr nedefinit de norme, cu dificultate identificabile, și stabilesc sancțiuni contravenționale neidentificând fapte concrete, încalcă principiile legalității și proporționalității care guvernează dreptul contravențional” (par. 133).

Aceeași decizie a Curții constată neconstituționalitatea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2020, care modifică și completează Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999. Curtea apreciază că Ordonanța de urgență nr. 34/2020 a fost adoptată cu încălcarea art. 115 alin. (6) din Constituție, care stabilesc limitele competenței Guvernului de a emite ordonanțe de urgență și având în vedere natura juridică a sancțiunilor contravenționale, efectele lor asupra patrimoniului contravenientului, precum și jurisprudența Curții. Actul normativ în cauză introduce sancțiuni contravenționale complementare, precum confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenție și suspendarea temporară a activității. Reglementarea unor norme în această materie afectează în mod implicit dreptul de proprietate, consacrat de art. 44 din Constituție, precum și libertatea economică, prevăzută la art. 45 din Constituție.

Prin aceeași ordonanță de urgență a Guvernului nr. 34/2020 este prevăzută inaplicabilitatea normelor legale referitoare la transparența decizională și dialogul social pe durata stării de asediu și a stării de urgență. Suspendarea acestor norme este de natura a afecta drepturile fundamentale în

considerarea cărora au fost adoptate aceste legi, precum și regimul unei instituții fundamentale a statului, astfel că ordonanța de urgență prin care se operează o atare suspendare contravine interdicției prevăzute la art. 115 alin. (6) din Constituție (par. 120 din Decizia Curții Constituționale nr. 152/2020).

Potrivit declarațiilor ministrului afacerilor interne de la acea dată, Ion-Marcel Vela, 300.000 de persoane au fost sancționate cu amenzi care se ridică la peste 600 de milioane de lei, pentru nerespectarea restricțiilor instituite prin ordonanțele militare, în perioada stării de urgență. În realitate, suma nu este de fapt atât de mare, pentru că persoanele sancționate au avut la dispoziție 15 zile pentru a achita jumătate din amendă. Cei mai mulți nici nu le-au plătit, după cum a spus ministrul finanțelor de la acea vreme, Florin Cîțu.

Aceste sancțiuni au devenit inaplicabile, ca urmare a adoptării deciziei sus-amintite.

În ceea ce privește amenzile date aplicate în temeiul dispozițiilor declarate de Curte ca fiind neconstituționale, există posibilitatea ca cetățenii și firmele amendate în starea de urgență să conteste în instanță amenzile. Acest lucru ar determina o supraîncărcare inutilă a instanțelor cu astfel de cauze.

O altă opțiune este ”ștergerea” în masă a acestor amenzi prin adoptarea, pe calea unei inițiative legislative, a amnistiei fiscale pentru toate amenzile aplicate în perioada stării de urgență. Încă din cursul anului trecut, APADOR-CH a solicitat Guvernului ștergerea acestor amenzi: „în condiții normale, APADOR-CH nu ar susține amnistia fiscală, dar în fața unei astfel de gafe a autorităților, amnistia fiscală pentru cei amendați pentru nerespectarea măsurilor stabilite în starea de urgență pare a fi singura măsură rezonabilă. APADOR-CH consideră că este inutilă supraaglomerarea instanțelor cu contestații privind amenzile aplicate în baza unui act normativ declarat neconstituțional, deoarece soluția ce va fi dispusă de instanțe va fi aceeași în toate cazurile, și cât se poate de previzibilă: admiterea contestației și anularea amenzii aplicate. De aceea, pentru evitarea unor cheltuieli suplimentare ce țin de administrarea justiției și pentru decongestionarea instanțelor de judecată (care, oricum, au foarte mult de lucru și fără aceste contestații), APADOR-CH solicită Guvernului să adopte o ordonanță de urgență prin care să dispună amnistia fiscală pentru toți cei amendați pentru nerespectarea măsurilor dispuse pe durata stării de urgență”, se arată în comunicatul asociației. Un astfel de act normativ ”vizează o situație care necesită o soluție foarte rapidă și nu afectează (restrânge) drepturi și libertăți, ci dimpotrivă, repară efectele unui act neconstituțional, fără ca fiecare persoană amendată să mai fie obligată să inițieze o procedură judiciară”. Experții APADOR-CH consideră că este necesar să fie incluși în această amnistie și cei care au plătit deja

amenda, pentru a nu se ajunge la o soluție discriminatorie: ”ar trebui prevăzut că persoanele care au achitat amenda au dreptul să opteze între restituirea sumei plătite și folosirea acestei sume achitate pentru plata altor datorii pe care le au la stat”.

Deputatul USR Stelian Ion, actualul ministru al justiției, a afirmat în cursul anului trecut la Radio France International: ”nu mai există teme pentru a plăti acele amenzi și ar trebui să gândim, pentru a fi o soluție unitară și a nu-i obliga pe mii de români să facă cereri în instanță și a aglomera foarte mult rolul instanțelor cu astfel de procese, putem să gândim probabil o ștergere a acestor sancțiuni prin act normativ”. Care nu a apărut.

Și în doctrină<sup>1</sup> s-au conturat opinii conform cărora ”sistemul judiciar nu are acum nevoie de câteva zeci de mii sau poate câteva sute de mii de plângeri, care să aglomereze rolul instanțelor de judecată, soluțiile de admitere a acestora fiind previzibile. De aceea, credem că legiuitorul ar trebui să intervină și să *rezolve* legislativ problema, eventual pe calea unei *amnistii fiscale* pentru creanțele provenind din amenzile aplicate pentru comiterea de contravenții la regimul stării de urgență”.

Conform dispozițiilor art. 147 alin. (4) din Constituția României, republicată, deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor. Deciziile produc efecte de la data publicării lor în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor cuprinde o reglementare expresă a situației în care, printr-un act normativ ulterior, fapta nu mai este considerată contravenție. Potrivit art. 12 alin. (1) din această ordonanță, într-un astfel de caz fapta nu se mai sancționează, chiar dacă a fost săvârșită înainte de intrarea în vigoare a noului act normativ. Această soluție este similară celei aplicabile în cazul dezincriminării infracțiunilor, conform art. 4 din Codul penal. Având în vedere dispozițiile art. 47 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, conform căroră prevederile acesteia se completează, din punctul de vedere al dreptului material, cu dispozițiile Codului penal, considerăm că devin incidente prevederile referitoare la dezincriminare din cuprinsul Codului penal. Conform Deciziei Curții Constituționale nr. 651/2018, 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.

---

<sup>1</sup> Vezi Mircea Ursuța, ”Efectele Deciziei Curții Constituționale din 6 mai 2020 în materia contravențiilor la regimul stării de urgență”.

Dat fiind faptul că Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 nu cuprinde o reglementare expresă a situației în care o normă de stabilire și sancționare a contravențiilor este declarată neconstituțională, luând în considerare argumentele expuse mai sus, referitoare la dezincriminare, considerăm că, și în materie contravențională, decizia Curții Constituționale care constată neconstituționalitatea unei norme de stabilire și sancționare a contravențiilor trebuie să aibă același efect cu cel al unei legi prin care fapta respectivă nu mai este considerată contravenție, așa cum acesta este prevăzut la art. 12 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, și anume nesancționarea faptei comise. Conform Deciziei Curții Constituționale nr. 228/2007, sintagma ”nu se mai sancționează” din cuprinsul alin. (1) al art. 12 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 și aflate în curs de executare la data intrării în vigoare a noii legi, sancțiunile nu se mai execută.

În doctrină<sup>2</sup> s-a formulat opinia potrivit căreia ”întrucât și în materie penală dezincriminarea operează de drept (organele judiciare penale *constatând* și nu *pronunțând* 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-verbal nu mai poate reprezenta un titlu executoriu, deoarece amenda prevăzută în acesta nu mai poate reprezenta o creanță fiscală”. Astfel, de la data publicării Deciziei Curții Constituționale nr. 152/2020, aceasta are ca efect decontravenționalizarea faptelor sancționate în temeiul art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, aplicându-se retroactiv cu privire la toate aceste fapte. ”Chiar dacă efectele deciziei Curții se produc numai pentru viitor, ceea ce retroactivează este însăși legea contravențională care nu mai sancționează faptele respective”. Așadar, efectele decontravenționalizării constau în imposibilitatea sancționării contravențiilor comise, pentru că se consideră că acestea nu au fost niciodată contravenții, faptele care nu au fost sancționate până la intervenția decontravenționalizării nu mai pot fi sancționate, iar sancțiunile aplicate nu mai pot fi executate.

În ceea ce privește restituirea, la cerere, a amenzilor plătite parțial sau integral, trebuie reamintit că aceeași operațiune a avut loc în cazul taxei de poluare auto, ca urmare a hotărârilor Curții de Justiție a Uniunii Europene. A fost avută în vedere jurisprudența constantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene, efectul direct al hotărârilor instanței europene constituindu-l

---

<sup>2</sup> Ibidem.

obligația statului român și a autorităților fiscale la restituirea integrală și imediată a taxelor auto nelegal colectate, pentru a evita o posibilă declanșare a unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor de stat membru al Uniunii Europene.

În acest context, apreciez că o intervenție legislativă expresă pentru clarificarea situației create după apariția Deciziei Curții Constituționale nr. 152/2020 ar conduce la un plus de previzibilitate și de accesibilitate a reglementării aplicabile în domeniul contravențiilor.

**Inițiator,**

**Senator neafiliat**

**Diana Iovanovici - Șoșoacă**

