



L 354/2021  
Biroul permanent al Senatului  
L 354/2021 / 16 iunie 2022

SENATUL ROMÂNIEI  
Nr. 1705 / 16.05.2022

**R O M Â N I A**  
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**CABINETUL PREȘEDINTELUI**

*Palatul Parlamentului*  
*Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România*  
*Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80*  
*Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: [pres@ccr.ro](mailto:pres@ccr.ro)*

**Dosarul nr.892A/2022**

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ**  
**NR. 4920 / 15 JUN 2022**

**Domnului**  
**FLORIN-VASILE CÎȚU**  
**PREȘEDINTELE SENATULUI ROMÂNIEI**

În temeiul art.77 alin.(3) din Constituție, vă comunicăm, alăturat, în copie, Decizia Curții Constituționale nr.365 din 8 iunie 2022, definitivă și general obligatorie, prin care Curtea Constituțională a admis obiecția de neconstituționalitate formulată de Avocatul Poporului și a constatat că Legea pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și a Legii nr.286/2009 privind Codul penal este neconstituțională în ansamblul său.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

**ROMÂNIA**  
**PREȘEDINTE**  
  
**MARIAN ENACHE**

**ROMÂNIA**  
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

**Dosarul nr.892A/2022**

**DECIZIA nr.365**  
**din 8 iunie 2022**

**asupra obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea**  
**Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și**  
**a Legii nr.286/2009 privind Codul penal**

<b>Valer Dorneanu</b>	-	<b>președinte</b>
<b>Cristian Deliorga</b>	-	<b> judecător</b>
<b>Marian Enache</b>	-	<b> judecător</b>
<b>Daniel Marius Morar</b>	-	<b> judecător</b>
<b>Mona-Maria Pivniceru</b>	-	<b> judecător</b>
<b>Gheorghe Stan</b>	-	<b> judecător</b>
<b>Livia Doina Stanciu</b>	-	<b> judecător</b>
<b>Elena-Simina Tănăsescu</b>	-	<b> judecător</b>
<b>Varga Attila</b>	-	<b> judecător</b>
<b>Marieta Safta</b>	-	<b> magistrat-asistent</b>

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate referitoare la Legea pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și a Legii nr.286/2009 privind Codul penal, obiecție formulată de Avocatul Poporului.

2. Sesizarea a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, al art.11 alin.(1) lit.A.a) și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2974 din 1 aprilie 2022 și constituie obiectul Dosarului nr. 892A/2022.



3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate se susține, printr-o primă categorie de critici, că legea care face obiectul sesizării este lipsită de claritate, precizie și previzibilitate, contravine principiului legalității incriminării, prevăzut de art.1 din Codul penal și de art.7 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, și, în consecință, dispozițiilor art.1 alin. (5) din Constituție, care se referă la calitatea legii, precum și ale art.23 alin. (12) și alin. (13) din Constituție, referitoare la libertatea individuală.

4. Sunt citate dispozițiile art.I din lege, care modifică și completează Ordonanța Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, și se arată că legea operează deopotrivă modificarea art. 287 din Codul penal, stabilind că neexecutarea hotărârii judecătorești prin care contravenientul a fost obligat la prestarea unei activități în folosul comunității în temeiul art. 39<sup>1</sup> 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, într-un interval de 90 de zile de la comunicarea mandatului de executare emis ca urmare a rămânerii definitive a sancțiunii, se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 2 ani sau cu amendă, precum și că în cazul faptelor prevăzute la lit. d)-h), acțiunea penală se pune în mișcare la plângerea prealabilă a persoanei vătămate.

5. Din examinarea conținutului normativ al Ordonanței Guvernului nr. 2/2001, în ansamblu, în forma preconizată, se observă, potrivit sesizării, că înlocuirea amenzii cu sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității este prevăzută distinct în cuprinsul următoarelor articole: art. 9, situație în care înlocuirea amenzii se dispune de către instanță la solicitarea organului de specialitate al unității administrativ-teritoriale prevăzut la art. 39 alin. (2) lit. a); art. 39<sup>1</sup>, situație în care instanța poate fi sesizată fie de contravenient, fie de organele prevăzute la art. 39 alin. (2), și anume organul din care face parte agentul constatator, ori de câte



ori nu se exercită calea de atac împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției în termenul prevăzut de lege, respectiv instanța judecătorească, în celelalte cazuri.

6. Referitor la redactarea textelor menționate, se invocă avizul negativ al Consiliului Legislativ, în care se reține că art. 39<sup>1</sup> din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, supus intervenției legislative, are în vedere o situație de înlocuire a amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, distinctă de cea prevăzută la art. 9 alin.(3)-(6). Se apreciază că, în această situație, a lipsei de corelare între cele două articole ale aceluiași act normativ, în procesul de interpretare și aplicare a legii, destinatarilor normei juridice (organele judiciare, organul din care face parte organul constatator și contravenientul) nu vor putea decela cu ușurință care sunt cazurile în care nerespectarea hotărârii judecătorești atrage răspunderea penală a contravenientului care nu achită amenda și nici nu execută sancțiunea muncii în folosul comunității. În atari condiții, sunt puse în discuție nu doar caracterul imprevizibil al normei de incriminare, ci și însăși rațiunea edictării actului normativ criticat.

7. Din examinarea prevederilor art. 287 alin. (1) lit. h) din Codul penal, în forma nou-adoptată, Avocatul Poporului observă că obiectul material al infracțiunii este nerespectarea unei hotărâri judecătorești săvârșită prin neexecutarea hotărârii judecătorești prin care contravenientul a fost obligat la prestarea unei activități în folosul comunității în temeiul art. 39<sup>1</sup> 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, într-un interval de 90 de zile de la comunicarea mandatului de executare emis ca urmare a rămânerii definitive a sancțiunii. Deși suntem în prezența aceleiași fapte - neachitarea unei amenzi contravenționale -, răspunderea penală pare a fi atrasă în urma parcurgerii procedurii reglementate la art. 39<sup>1</sup>, iar nu și a celei prevăzute de art. 9, fără a exista criterii clare de departajare între cele două proceduri, criterii care să justifice diferența de regim juridic.



8. În continuare, Avocatul Poporului se referă la exigențele de claritate și predictibilitate a legii impuse de art.1 alin.(5) din Constituție, iar, cât privește normele de incriminare, la exigențele impuse de art. 23 alin. (12) din Constituție, potrivit cărora „*Nicio pedeapsă nu poate fi stabilită sau aplicată decât în condițiile și în temeiul legii*”, precum și de art. 73 alin. (3) lit. h), care reglementează competența legiuitorului de a stabili infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora, cu raportare la consistenta jurisprudență în materie deopotrivă a Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului. Raportând cele prezentate mai sus la soluția legislativă criticată, apreciază că legiuitorul și-a respectat numai din punct de vedere formal competența constituțională de a legifera, fără ca prin conținutul normativ al textului incriminator să stabilească cu claritate și precizie condițiile atragerii răspunderii penale în cazul neexecutării unei sancțiuni contravenționale, ceea ce determină o lipsă de previzibilitate a acestuia.

9. Un alt viciu de neconstituționalitate reținut tot din perspectiva încălcării principiului legalității, prevăzut de dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție și ale art.7 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, este cel referitor la durata excesiv de scurtă a termenului de 30 de zile prevăzut de art. I pct. 1 din Legea pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal [cu referire la art. 39<sup>1</sup> din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001].

10. Citând art. I din legea criticată, cu referire la art. 39<sup>1</sup> alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, se arată că, spre deosebire de forma textului legal în vigoare, acesta introduce ca subiect de sezină a instanței în vederea înlocuirii amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, pe lângă contravenient, și organele prevăzute la art. 39 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, respectiv organul din care face parte agentul constatator sau instanța judecătorească. Totodată.



termenul de sesizare a instanței în vederea înlocuirii amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, potrivit prevederilor legale criticate, este de 30 de zile „*de la rămânerea definitivă a sancțiunii și nu există posibilitatea executării silite*”. Prin urmare, în cadrul acestui termen de 30 de zile, oricare dintre subiectele de sezină pot sesiza instanța de judecată în vederea înlocuirii amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității pentru neachitarea de către contravenient a amenzii și pentru inexistența posibilității executării silite.

11. Referitor la termenul de 30 de zile, se observă mai întâi că din interpretarea textului legal rezultă că în cadrul aceluiași termen trebuie îndeplinite concomitent ambele condiții prevăzute de dispoziția normei juridice, achitarea amenzii și constatarea imposibilității executării silite, sarcini impuse de textul legal corelativ. Or, imposibilitatea executării silite trebuie să fie subsecventă îndeplinirii obligației principale stabilite în sarcina contravenientului, aceea de executare a sancțiunii stabilite prin hotărârea judecătorească. Avocatul Poporului apreciază că se impune reglementarea unui termen distinct care să permită persoanei sancționate contravențional îndeplinirea obligației stabilite prin hotărârea judecătorească, iar numai apoi, după împlinirea acestui termen, organele abilitate să poată efectua într-un alt termen procedura de constatare a imposibilității executării silite, prin acte de procedură administrative specifice. Apreciază, de asemenea, că termenul pentru constatarea inexistenței posibilității executării silite nu poate fi calculat decât de la momentul în care organele abilitate constată neachitarea amenzii de către contravenient. Tot astfel, constatarea imposibilității executării silite presupune operațiuni prealabile de verificare și identificare a bunurilor și veniturilor contravenientului care ar putea face obiectul unei executări silite, activități care nu se pot desfășura decât ulterior expirării termenului de 30 de zile pentru achitarea



amenzii, în caz contrar orice persoană, indiferent de posibilitatea sau imposibilitatea achitării acesteia, putând fi prezumată ca nerespectând hotărârea judecătorească.

12. În motivarea sesizării se mai arată că din examinarea art. 39<sup>1</sup> din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 se observă că inițiativa pentru declanșarea cadrului procesual pentru obținerea unei hotărâri judecătorești de înlocuire a amenzii cu munca în folosul comunității aparține atât contravenientului, cât și organelor prevăzute la art.39 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, și anume: organul din care face parte agentul constator, ori de câte ori nu se exercită calea de atac împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției în termenul prevăzut de lege, și instanța judecătorească, în celelalte cazuri. Cu alte cuvinte, prin efectul legii, contravenientul creează cadrul procesual pentru atragerea răspunderii sale penale.

13. Raportat la toate aceste motive, se apreciază că dispozițiile legale criticate încalcă principiul legalității prevăzut de art. 1 alin. (5) din Constituție și art. 7 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, dat fiind că, în ipoteza contravențiilor, pentru a respecta acest principiu, legiuitorul trebuie să indice în mod clar și neechivoc chiar în cuprinsul normei legale un termen adecvat care să permită subiectelor de drept să răspundă cerinței legislative. De asemenea, norma juridică trebuie să reglementeze în mod unitar, uniform, să stabilească cerințe minimale aplicabile tuturor destinatarilor ei. În cazul de față, instituirea unui singur termen pentru cazurile în care instanța de judecată poate fi sesizată de contravenient sau de organele abilitate, fără stabilirea unor termene distincte referitoare la posibilitatea achitării amenzii, după care abia ulterior să se constate că nu există posibilitatea executării silite, imprimă legii un caracter relativ și imprecis.

14. Printr-o categorie distinctă de critici, se susține că legea nu respectă art. 4 din Protocolul nr. 7 adițional la Convenție referitor la interzicerea dublei incriminări.

15. Se arată în acest sens că, potrivit prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 2/2001, săvârșirea unei fapte contravenționale poate atrage sancțiuni contravenționale principale și complementare. Sancțiunile contravenționale principale sunt: a) avertismentul; b) amenda contravențională; c) prestarea unei activități în folosul comunității. Așa fiind, prestarea unei activități în folosul comunității constituie una dintre sancțiunile contravenționale principale prevăzute de alin.(2) al art.5 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor [art. 5 alin.(2) lit. c)], alături de avertisment [art. 5 alin. (2) lit. a)] și amendă [art. 5 alin. (2) lit. b)].

16. Sancțiunile enumerate sunt sancțiuni specifice dreptului contravențional, aplicabile subiectului de drept care încalcă norma juridică de drept contravențional printr-o conduită contrară acesteia. Sancțiunile contravenționale, principale și complementare, au adresabilitate generală și au atât un rol preventiv-educativ, cât și unul represiv și punitiv, reprezentând o formă de constrângere care vizează, în special, patrimoniul făptuitorului. Aplicarea sancțiunilor contravenționale, respectiv sancționarea propriu-zisă a subiectului de drept pentru nesocotirea normelor de drept contravențional, are loc potrivit unor principii, similar sancțiunilor de drept penal. Se invocă astfel jurisprudența Curții Constituționale în care s-a statuat asupra principiului proporționalității, potrivit căruia toate sancțiunile principale sau complementare aplicate contravenientului trebuie să fie dozate în funcție de gravitatea faptei. Acest principiu își găsește corespondent în dispozițiile art. 5 alin. (5) și (6) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001. Principiul proporționalității este apropiat principiului oportunității, acesta din urmă fiind necesar a fi respectat în aplicarea sancțiunilor contravenționale principale și complementare în vederea atingerii scopului represiv și preventiv al sancțiunii contravenționale.





17. Prin modificările operate, aceeași faptă contravențională este dublu incriminată: în planul ilicitului contravențional cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității prin aplicarea de către instanță a sancțiunii și în planul ilicitului penal prin aplicarea de către organele judiciare a unei pedepse cu închisoarea de la 3 luni la 2 ani sau cu amendă. Practic, dosarul penal constituit ca urmare a neexercitării sancțiunii contravenționale definitive reprezintă o a doua procedură judiciară a statului îndreptată împotriva contravenientului prin care se urmărește angajarea răspunderii penale a acestuia pentru o faptă de natură contravențională pentru care a fost deja condamnat definitiv în procedura contravențională.

18. Se arată, în acest sens, că principiul *ne bis in idem* se opune urmării sau sancționării unei persoane pentru săvârșirea unei infracțiuni pentru care persoana respectivă a fost deja achitată sau condamnată printr-o hotărâre definitivă conform legii și procedurii penale a statului. Acest principiu este aplicabil și în cazul în care pentru fapta comisă persoana a fost sancționată contravențional, întrucât ea poate fi considerată ca având un caracter „penal” în sensul autonom pe care Convenția europeană a drepturilor omului îl acordă respectivei noțiuni. Se invocă astfel Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului pronunțată în Cauza *Sergey Zolotukhin împotriva Rusiei*, precum și jurisprudența Curții Constituționale referitoare la înlocuirea închisorii contravenționale.

19. Închisoarea contravențională a fost eliminată din dreptul pozitiv, argumentul suprem care a stat la baza eliminării răspunderii penale fiind art. 23 alin. (13) din Legea fundamentală, potrivit căruia „Sancțiunea privativă de libertate nu poate fi decât de natură penală”. În nota de fundamentare care a stat la baza adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 108/2003 s-a reținut că „Această prevedere constituțională exclude, prin urmare, posibilitatea reglementării și aplicării unor sancțiuni privative de libertate pentru faptele de orice natură care nu aparțin ilicitului penal, excluzându-se



astfel posibilitatea ca în dreptul român să fie reglementată și aplicată închisoarea contravențională - singura sancțiune extrapenală privativă de libertate. Eliminarea sancțiunilor privative de libertate pentru faptele care nu sunt incriminate marchează diferențele de gravitate care există între faptele penale și cele contravenționale, pe de o parte, iar, pe de altă parte, permite extinderea aplicabilității unei alte sancțiuni, specifice sistemelor sancționatorii moderne, și anume, prestarea unei activități în folosul comunității.”

20. În acord cu jurisprudența Curții Constituționale, se consideră că, în exercitarea competenței de legiferare în materie penală, legiuitorul trebuie să țină seama de principiul potrivit căruia incriminarea unei fapte ca infracțiune trebuie să intervină ca ultim resort în protejarea unei valori sociale, ghidându-se după principiul *ultima ratio*. Referitor la principiul *ultima ratio* în materie penală, Curtea observă că acesta provine din limba latină – termenul „ultima” provine din latinul „ultimus” însemnând „ultimul”, iar termenul „ratio” din limba latină are semnificația de „procedeu”, „metodă”, „plan”. Astfel, *ultima ratio* are semnificația comună de procedeu sau metodă ultimă sau finală folosită pentru a atinge scopul urmărit. Curtea a apreciat că, în materie penală, acest principiu nu trebuie interpretat ca având semnificația că legea penală trebuie privită ca ultimă măsură aplicată din perspectivă cronologică, ci trebuie interpretat ca având semnificația că legea penală este singura în măsură să atingă scopul urmărit, alte măsuri de ordin civil, administrativ etc. fiind improprii în realizarea acestui deziderat.

21. Prevederea unui sancționări cu pedeapsa privativă de libertate permite o ingerință în dreptul fundamental al libertății persoanei, protejat prin art. 23 din Constituție. Libertatea persoanei, desemnată de Legea fundamentală ca „inviolabilă”, este o valoare juridică de o însemnătate atât de ridicată, încât poate suferi ingerințe doar din motive deosebit de grave, pornind de la rezerva legalității pedepsei consacrată de



prevederile constituționale ale art. 23 alin. (12). Incriminând fapta de neexecutare a hotărârii judecătorești prin care contravenientul a fost sancționat cu prestarea unei activități în folosul comunității în temeiul art. 39<sup>1</sup> din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, legiuitorul a creat un artificiu juridic pentru a crea aparența de constituționalitate a unei soluții legislative neconstituționale, transformând neexecutarea unei sancțiuni contravenționale în pedeapsă penală. Nu trebuie uitat că scopul legii contravenționale este acela de a apăra valorile sociale care nu sunt ocrotite prin legea penală. Statul trebuie să dispună de măsuri coercitive pentru apărarea valorilor protejate, însă, atât timp cât a considerat că anumite fapte au un grad de pericol social redus și aparțin ilicitului contravențional, tot statul trebuie să identifice, la nivel legislativ, mijloace coercitive proporționale, de natură civilă, administrativă, menite să asigure punerea în executare a unor sancțiuni contravenționale, fără a recurge la sancțiuni penale pentru fapte ce țin de sfera ilicitului contravențional.

22. În concluzie, se solicită admiterea obiecției de neconstituționalitate și constatarea neconstituționalității legii criticate.

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

24. **Guvernul** a transmis punctul său de vedere cu Adresa nr.5/2557/2022, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.3530 din 26 aprilie 2022, prin care apreciază că sesizarea de neconstituționalitate este întemeiată în ceea ce privește încălcarea art.1 alin.(5) din Constituție.

25. Arată astfel că lipsa de corelare între dispozițiile actului normativ evidențiată de Avocatul Poporului în sesizarea formulată este de natură să genereze probleme de interpretare, atât pentru organele judiciare, organe din care face parte



organul constatator, cât și pentru contravenient. În consecință, norma modificatoare a dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr.2/2001 este imprevizibilă și de natură a încălca prevederile Constituției României.

26. De asemenea, se apreciază că este întemeiată și obiecția referitoare la modificările aduse art.287 alin.(1) lit.h) din Codul penal. Obiectul material al infracțiunii îl constituie nerespectarea unei hotărâri judecătorești săvârșită prin neexecutarea hotărârii judecătorești prin care contravenientul a fost obligat la prestarea unei activități în folosul comunității în temeiul art.39<sup>1</sup> 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, într-un interval de 90 de zile de la comunicarea mandatului de executare emis ca urmare a rămânerii definitive a sancțiunii. În acest sens, pentru aceeași faptă - neachitarea amenzii contravenționale - răspunderea penală pare a fi atrasă în urma parcurgerii procedurii reglementate de art. 39, însă nu și în situația reglementată de art.9. Legea nu vine cu clarificări în ceea ce privește diferența de regim juridic.

27. Nu în ultimul rând, în forma preconizată a Ordonanței Guvernului nr.2/2001, Guvernul observă că inițiativa pentru declanșarea cadrului procesual pentru obținerea unei hotărâri judecătorești de înlocuire a amenzii cu munca în folosul comunității aparține atât contravenientului, cât și organelor prevăzute la art.39 alin.(2) din ordonanță, și anume organului din care face parte agentul constatator, ori de câte ori nu se exercită calea de atac împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției în termenul prevăzut de lege, și instanței judecătorești, în celelalte cazuri. Astfel, contravenientul însuși își generează cadrul procesual pentru atragerea răspunderii sale penale. Această situație este de natură să încalce principiul legalității prevăzut de art.1 alin.(5) din Constituția României și de art.7 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.



28. Se apreciază ca fiind întemeiată și obiecția potrivit căreia, în cadrul aceluiași termen, și anume termenul de 30 de zile reglementat de art.39 (în forma preconizată a Ordonanței Guvernului nr.2/2001), trebuie îndeplinite concomitent cele două condiții cuprinse în norma juridică. O corectă abordare ar fi fost stabilirea (i) mai întâi a unui termen distinct care să permită persoanei sancționate contravențional îndeplinirea obligației instituite prin hotărârea judecătorească, și numai apoi, (ii) după împlinirea respectivului termen, să poată fi efectuată procedura de constatare a imposibilității executării silite, pe calea procedurii specifice.

29. Cu referire la pretinsa nerespectare a art.4 din Protocolul nr.7 adițional la Convenție vizând interzicerea dublei incriminări, se lasă soluția la aprecierea Curții Constituționale. „având în vedere scopul general al societății de a da finalitate demersului de sancționare a faptelor care sunt calificate contravenții, pornind de la situațiile concrete cu care autoritățile se confruntă în cazul în care persoana sancționată nu achită amenda și nu există nici posibilitatea executării silite”.

**30. Președinții celor două Camere ale Parlamentului** nu au comunicat punctele lor de vedere cu privire la sesizarea de neconstituționalitate.

31. La dosar a fost atașat memoriul amicus curiae al Asociației Juriștilor pentru Apărarea Drepturilor și Libertăților (JADL), înregistrat la Curtea Constituțională cu nr.3841 din 4 mai 2022, prin care se solicită Curții să constate temeinicia criticilor formulate și neconstituționalitatea actului normativ criticat, în ansamblul său.

32. La termenul de judecată din 5 mai 2022, Curtea a stabilit un nou termen de judecată pentru data de 26 mai 2022, când a amânat pronunțarea pentru data de 8 iunie 2022, dată la care a pronunțat prezenta decizie.



## CURTEA,

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

33. 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.

34. **Obiectul sesizării de neconstituționalitate** îl constituie Legea pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și a Legii nr.286/2009 privind Codul penal.

35. În motivarea sesizării sunt invocate dispozițiile constituționale ale art.1 alin.(5), referitoare la supremația Constituției și respectarea legii, cu referire la exigențele de calitate a legii dezvoltate în jurisprudența Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului, precum și ale art.23 alin. (12) și alin. (13), referitor la libertatea individuală. Se invocă, de asemenea, art.7 privind legalitatea incriminării din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și art. 4 din Protocolul nr. 7 adițional la Convenție referitor la interzicerea dublei incriminări.

36. Analizând mai întâi **admisibilitatea sesizării**, Curtea constată că aceasta a fost formulată de Avocatul Poporului, 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 se încadrează în competența Curții, stabilită de dispozițiile constituționale menționate, acesta vizând o lege adoptată de Parlament, dar nepromulgată. În ceea ce privește termenul de sesizare, se constată că, potrivit fișei legislative de la Camera Deputaților, legea criticată a fost adoptată



în data de 23 martie 2022 de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, iar la 28 martie 2022 a fost depusă la secretarul general al Camerei, pentru exercitarea dreptului de sesizare a Curții Constituționale. În data de 2 aprilie 2022, legea a fost trimisă la promulgare. Sesizarea de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 1 aprilie 2022, așadar în cadrul termenului stabilit de art.77 alin.(1) din Constituție. **Rezultă, așadar, că sesizarea este admisibilă sub toate cele trei aspecte ce privesc legalitatea sesizării.**

37. Examinând criticile formulate, Curtea constată că acestea sunt structurate pe două coordonate principale, vizând nerespectarea principiului legalității cu referire la exigențele de calitate a legii și, respectiv, a principiului *ne bis in idem*.

38. Cât privește prima coordonată menționată, se susțin, în esență, următoarele:

- lipsa de corelare a art. 39<sup>1</sup> din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, astfel cum a fost modificat, cu art.9 din același act normativ, de natură a crea confuzie pentru destinatarii legii;

- diferența nejustificată de regim juridic în privința aceleiași fapte - neachitarea unei amenzi contravenționale (prevăzută în textele care nu au fost corelate), de natură a crea aceeași confuzie. În sensul că nu se poate determina cu exactitate care sunt cazurile în care nerespectarea hotărârii judecătorești atrage răspunderea penală a contravenientului care nu achită amenda și nici nu execută sancțiunea muncii în folosul comunității;

- durata excesiv de scurtă a termenului de 30 de zile prevăzut de art. I pct. 1 din Legea pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal [cu referire la art. 39<sup>1</sup> din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001], de natură a face dificilă/imposibilă conformarea destinatariilor legii cu dispozițiile acesteia.



39. Curtea constată că aceste critici sunt întemeiate, pentru motivele dezvoltate în continuare.

40. Ordonanța Guvernului nr.2/2001 este structurată în șase capitole, după cum urmează: *Dispoziții generale* (I), *Constatarea contravenției* (II), *Aplicarea sancțiunilor contravenționale* (III), *Căile de atac* (IV), *Executarea sancțiunilor contravenționale* (V), *Dispoziții speciale și tranzitorii* (VI).

41. Capitolul I, dedicat dispozițiilor generale, stabilește în art.9, astfel cum a fost modificat succesiv, **regimul juridic al sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității** [care, potrivit art.6 alin.(2) din același act normativ, se poate aplica numai contravenientului persoană fizică], precum și **procedura înlocuirii amenzii cu sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității, la inițiativa organelor de specialitate ale unităților administrativ-teritoriale** în a căror rază teritorială domiciliază contravenientul persoană fizică.

42. Astfel, potrivit art.9 alin.(3)-(6) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, publicată în Monitorul Oficial al României, nr.410 din 25 iulie 2001, cu modificările și completările ulterioare:

*„(3) În cazul în care contravenientul persoană fizică nu a achitat amenda în termen de 30 de zile de la rămânerea definitivă a sancțiunii și nu există posibilitatea executării silite, organul de specialitate al unității administrativ-teritoriale prevăzut la art. 39 alin. (2) lit. a) în a cărui rază teritorială domiciliază contravenientul va sesiza instanța judecătorească în a cărei circumscripție domiciliază acesta, 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.*





(4) *La primul termen de judecată, instanța, cu citarea contravenientului, poate acorda acestuia, la cerere, un termen de 30 de zile, în vederea achitării integrale a amenzii.*

(5) *În cazul în care contravenientul nu achită amenda în termenul prevăzut la alin. (4), instanța procedează la înlocuirea amenzii cu sancțiunea obligării la prestarea unei activități în folosul comunității.*

(6) *Hotărârea prin care s-a aplicat sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității este supusă numai apelului."*

43. În cadrul capitolului V - *Executarea sancțiunilor contravenționale*, este reglementată **punerea în executare a sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității**, prin dispozițiile art.39, care stabilesc în alin.(1) faptul că „*Punerea în executare a sancțiunii amenzii contravenționale se face astfel:*

*a) de către organul din care face parte agentul constatator, ori de câte ori nu se exercită calea de atac împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției în termenul prevăzut de lege;*

*b) de către instanța judecătorească, în celelalte cazuri."*

44. Dispozițiile art.39<sup>1</sup> din același capitol, în actuala redactare, prevăd o **procedură specială ce se circumscrie fazei de executare a sancțiunii contravenționale, de înlocuire a amenzii cu sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității**, în situația neachitării amenzii în termen de 30 de zile de la rămânerea definitivă a sancțiunii și când nu există posibilitatea executării silite, la solicitarea contravenientului. după cum urmează:

*„(1) 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, acesta va sesiza instanța în circumscripția căreia s-a săvârșit contravenția,*



în vederea înlocuirii amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, ținându-se seama, după caz, și de partea din amendă care a fost achitată.

(2) În cazul în care contravenientul, citat de instanță, nu a achitat amenda în termenul prevăzut la alin. (1), instanța procedează la înlocuirea amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității pe o durată maximă de 50 de ore, iar pentru minori începând cu vârsta de 16 ani, de 25 de ore.

3) Hotărârea prin care s-a aplicat sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității este supusă recursului.

(4) Urmărirea punerii în executare a sentințelor se realizează de către serviciul de executări civile de pe lângă judecătoria în a cărei rază s-a săvârșit contravenția, în colaborare cu serviciile specializate din primării."

45. Această procedură este modificată prin legea criticată în prezenta cauză. Astfel, alin. (1) al art.39<sup>1</sup> este modificat prin art.I pct. 1 din lege, în sensul că, pe lângă obligația contravenientului de a sesiza, în ipoteza textului de lege (a neachitării amenzii în termen de 30 de zile de la rămânerea definitivă a sancțiunii și când nu există posibilitatea executării silite), instanța în circumscripția căreia s-a săvârșit contravenția, în vederea înlocuirii amenzii cu sancțiunea prestării activității în folosul comunității, s-a adăugat aceeași obligație și pentru „organele prevăzute la art. 39 alin. (2)”.<sup>2</sup>

46. În acest sens, art.39<sup>1</sup> alin. (1), modificat prin legea ce formează obiectul sesizării, are următorul cuprins: „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, contravenientul sau organele prevăzute la art. 39 alin. (2) va sesiza instanța în circumscripția căreia s-a săvârșit contravenția, în vederea



*înlocuirii amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, fiindu-se seama, după caz, și de partea din amendă care a fost achitată.”*

47. **Art.39 alin.(2) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001** are următorul cuprins:

*„(2) În vederea executării amenzii, organele prevăzute la alin. (1) vor comunica din oficiu procesul-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii, neatacat cu plângere în termenul legal, în termen de 30 de zile de la data expirării acestui termen, ori, după caz, dispozitivul hotărârii judecătorești irevocabile prin care s-a soluționat plângerea, în termen de 30 de zile de la data la care hotărârea a devenit irevocabilă, astfel:*

*a) pentru sumele care se fac venit integral la bugetele locale, organelor de specialitate ale unităților administrativ-teritoriale în a căror rază teritorială domiciliază contravenientul persoană fizică sau, după caz, își are domiciliul fiscal contravenientul persoană juridică;*

*b) pentru sumele care se fac venit integral la bugetul de stat, organelor de specialitate ale unităților subordonate Ministerului Finanțelor Publice - Agenția Națională de Administrare Fiscală, în a căror rază teritorială își are domiciliul fiscal contravenientul persoană juridică.”*

48. Așa cum observă Consiliul Legislativ în avizul negativ dat cu privire la legea ce face obiectul sesizării, „art.39<sup>1</sup> din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, supus intervenției legislative are în vedere o situație de înlocuire a amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității distinctă de cea prevăzută la art.9 alin.(3)–(6)”, aspect subliniat Supra, unde s-a reținut că într-un caz inițiativa este aceea a contravenientului [art.39<sup>1</sup> alin.(1) în actuala redactare], iar în celălalt, inițiativa este a organului de specialitate al unității administrativ-teritoriale prevăzut la art. 39 alin. (2) lit. a) [art.9 alin.(3) în actuala redactare]. Este o distincție constatată



și în jurisprudența Curții Constituționale, unde se reține că „legiuitorul, stabilind că instanța poate să înlocuiască, în faza de executare, sancțiunea amenzii cu cea de obligare la prestarea unei activități în folosul comunității, a reglementat o modalitate alternativă de executare a unei sancțiuni contravenționale și care, desigur, nu poate fi dispusă decât în condițiile prevăzute de lege. De asemenea, Curtea reține că excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de instanța de judecată cu ocazia soluționării unei cereri formulate de organul din care face parte agentul constatator, în temeiul art. 9 alin. (3) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, având ca obiect înlocuirea amenzii cu sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității. Or, în ipoteza avută în vedere de legiuitor în cuprinsul art. 39<sup>1</sup> din ordonanță, contravenientul este cel care sesizează instanța în circumscripția căreia s-a săvârșit contravenția în vederea înlocuirii amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității.” (a se vedea Decizia nr.572 din 29 mai 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.513 din 25 iulie 2012).

49. Din compararea însă a textelor art.9 alin.(3) și art.39<sup>1</sup> alin.(1) (astfel cum a fost modificat) se observă că **pentru aceeași ipoteză normativă**, și anume 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”*, **subzistă mai multe soluții legislative care, chiar dacă sunt cuprinse în capitole diferite (deci ca parte a unor proceduri diferite în sensul celor mai sus arătate), sunt de natură să determine un regim juridic confuz al reglementării și dificultăți în planul reglementării acesteia.**

50. Astfel, dacă art.9 alin.(3) se referă expres la contravenientul persoană fizică, art.39<sup>1</sup> alin.(1) utilizează noțiunea de „contravenient” fără a face distincția între situația contravenientului persoană fizică și, respectiv, juridică, distincție



necesară dat fiind specificul sancțiunii contravenționale a prestării unei activități în folosul comunității.

51. Dacă art.9 alin.(3) trimite, cât privește obligația de sesizare a instanței judecătorești pentru înlocuirea amenzii cu sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității, la „*organul de specialitate al unității administrativ-teritoriale prevăzut la art.39 alin. (2) lit.a*” din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, art.39<sup>1</sup> alin.(1), astfel cum a fost modificat, trimite la „art. 39 alin. (2)” în integralitatea lui [așadar atât la lit.a), cât și la lit.b) a art. 39 alin.(2)]. **Această trimitere este de natură să inducă aceeași confuzie generată de utilizarea noțiunii generale de „contravenient”, câtă vreme art.39 alin.(2) lit.b) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001 se referă la ipoteza contravenientului persoană juridică [în condițiile în care, așa cum s-a precizat *supra*, cu trimitere la art.6 alin.(2) din același act normativ, sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității se poate aplica numai contravenientului persoană fizică].**

52. Chiar dacă s-ar aprecia că prin modificarea art.39<sup>1</sup> alin.(1) s-a încercat o complinire a reglementării în privința modului de executare a sancțiunilor specifice, s-a creat o lipsă de corelare în cadrul aceluiași act normativ sub aspectul soluțiilor legislative/procedurii reglementate, cu consecința unui cadru normativ confuz, de natură să pună în dificultate destinatarii normelor juridice.

53. În acest sens, în acord cu criticile formulate și fără a intra în analiza neconstituționalității intrinseci invocate, Curtea constată că **reglementarea criticată creează dificultăți și în privința stabilirii eventualei incidențe a răspunderii penale a contravenientului care nu respectă hotărârea prin care s-a aplicat sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității.**

54. Astfel, art.287 din Codul penal a fost modificat prin legea criticată. Astfel, lit.h) trimite expres la dispozițiile art.39<sup>1</sup> din Ordonanța Guvernului

nr.2/2001, stabilindu-se că „neexecutarea hotărârii judecătorești prin care contravenientul a fost obligat la prestarea unei activități în folosul comunității în temeiul art. 39<sup>1</sup> 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, într-un interval de 90 de zile de la comunicarea mandatului de executare emis ca urmare a rămânerii definitive a sancțiunii, se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 2 ani sau cu amendă”.

55. Cum însă deopotrivă art.9 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 reglementează o procedură de înlocuire a amenzii contravenționale cu prestarea unei activități în folosul comunității, finalizată printr-o hotărâre judecătorească, răspunderea penală pare a fi atrasă numai în cazul prevăzut la art.39<sup>1</sup> din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, iar nu și pentru nerespectarea hotărârii judecătorești la care se referă art.9 din același act normativ.

56. Această lipsă de corelare între dispozițiile referitoare la înlocuirea amenzii cu sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității, cuprinse în capitole distincte ale aceluiași act normativ care constituie reglementarea-cadru în materie contravențională, creează un cadru legislativ confuz, contrar exigențelor dezvoltate într-o jurisprudență constantă a Curții Constituționale, fundamentată și pe jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în materie.

57. Astfel, Curtea Constituțională a reținut că una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative și 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 clar și precis 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 determinat. Desigur, poate fi dificil să se redacteze legi de o precizie totală, iar o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care să nu afecteze însă previzibilitatea legii (Decizia nr.189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.307 din 5 aprilie 2006, Decizia nr.903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.584 din 17 august 2010, Decizia nr.743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.579 din 16 august 2011, Decizia nr.1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.53 din 23 ianuarie 2012, Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.116 din 15 februarie 2012, Decizia nr.447 din 29 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.674 din 1 noiembrie 2013, Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014, paragraful 225, Decizia nr.23 din 20 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.240 din 31 martie 2016, paragraful 13, Decizia nr.51 din 16 februarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.190 din 14 martie 2016, paragraful 46, și Decizia nr.802 din 6 decembrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.218 din 20 martie 2019, paragraful 80).

58. Jurisprudența Curții Constituționale în materie se fundamentează, prin raportare la art.20 din Constituție, pe o consistentă jurisprudență a Curții Europene a Drepturilor Omului în care sunt dezvoltate aceleași cerințe de calitate a legii, garanție a principiului legalității. De exemplu, prin Hotărârile din 4 mai 2000, 25 ianuarie 2007, 24 mai 2007 și 5 ianuarie 2000, pronunțate în cauzele *Rotaru împotriva României* (paragraful 52), *Sissanis împotriva României* (paragraful 66), *Dragotoniou și Militaru-Pidhorni împotriva României* (paragraful 34) și *Beyeler*

*împotriva Italiei* (paragraful 109), Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut obligativitatea asigurării standardelor de calitate a legii drept garanție a principiului legalității, prevăzut de art. 7 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Astfel, prin Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza *Sissanis împotriva României* (paragraful 66), instanța europeană a reținut că sintagma „prevăzută de lege” impune ca măsura incriminată să aibă un temei în dreptul intern, însă vizează, de asemenea, calitatea legii în cauză: aceasta trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. S-a reținut, totodată, că, pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului. În plus, a fost statuat faptul că nu poate fi considerată drept „lege” decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite cetățeanului să își controleze conduita; apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el trebuie să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă. De asemenea, prin Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza *Rotaru împotriva României* (paragraful 52), instanța europeană a reamintit jurisprudența sa conform căreia „prevăzut de lege” înseamnă nu doar o anumită bază legală în dreptul intern, ci și calitatea legii în cauză: astfel, aceasta trebuie să fie accesibilă persoanei și previzibilă.

59. Tot astfel, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că dispozițiile art.7 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, ce consacră principiul legalității incriminării și pedepsei (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) - pe lângă interzicerea, în mod special, a extinderii conținutului infracțiunilor existente asupra unor fapte care anterior





**nu constituiau infracțiuni -, instituie și cerința potrivit căreia legea trebuie să definească în mod clar infracțiunile și pedepsele aplicabile.** De asemenea, Curtea de la Strasbourg a reținut că noțiunea de „drept” folosită la art. 7 corespunde celei de „lege” care apare în alte articole din Convenție și înglobează atât prevederile legale, cât și practica judiciară, presupunând cerințe calitative, îndeosebi cele ale accesibilității și previzibilității [Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza *Cantoni împotriva Franței*, paragraful 29, Hotărârea din 22 iunie 2000, pronunțată în Cauza *Coëme și alții împotriva Belgiei*, paragraful 145, Hotărârea din 7 februarie 2002, pronunțată în Cauza *E.K. împotriva Turciei*, paragraful 51, Hotărârea din 29 martie 2006, pronunțată în Cauza *Achour împotriva Franței*, paragrafele 41 și 42, Hotărârea din 24 mai 2007, pronunțată în Cauza *Dragotoniu și Militaru-Pidhorni împotriva României*, paragrafele 33 și 34, Hotărârea din 12 februarie 2008, pronunțată în Cauza *Kafkaris împotriva Ciprului*, paragraful 140, Hotărârea din 20 ianuarie 2009, pronunțată în Cauza *Sud Fondi - S.R.L. și alții împotriva Italiei*, paragrafele 107 și 108, Hotărârea din 17 septembrie 2009, pronunțată în Cauza *Scoppola împotriva Italiei* (nr. 2), paragrafele 93, 94 și 99, Hotărârea din 24 ianuarie 2012, pronunțată în Cauza *Mihai Toma împotriva României*, paragraful 26, și Hotărârea din 21 octombrie 2013, pronunțată în Cauza *Del Río Prada împotriva Spaniei*, paragrafele 78, 79 și 91] (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr.678 din 29 octombrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.126 din 18 februarie 2020, paragraful 41).

**60. Față de considerentele arătate, Curtea reține, în acord cu criticile formulate, că legiuitorul și-a respectat numai din punct de vedere formal competența constituțională de a legifera, fără ca prin conținutul normativ al textelor modificate să stabilească clar și precis condițiile în care este atrasă răspunderea penală a persoanei.**



61. Circumscrise aceluiași dispoziții constituționale și convenționale care consacra principiul legalității sunt și **criticile privitoare la termenul de 30 de zile stabilit de alin.(1) al art.39<sup>1</sup>**. Potrivit textului menționat, ar rezulta că acest termen este acordat atât pentru achitarea amenzii, cât și pentru constatarea imposibilității executării silite, deopotrivă pentru contravenient și organele prevăzute la art.39 alin.(2) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001. Prin urmare, în cadrul acestui termen de 30 de zile, oricare dintre subiectele menționate trebuie să sesizeze instanța de judecată în vederea înlocuirii amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității.

62. Deja criticată în literatura de specialitate, norma astfel cum a fost modificată prin adăugarea unor noi subiecți care să sesizeze instanța în ipoteza textului, dar fără o clară stabilire a procedurii de urmat, ridică probleme din perspectiva respectării principiului legalității, în corelare cu normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

63. Astfel, operațiunea constatării imposibilității executării silite este în mod logic subsecventă neîndeplinirii obligației principale stabilite în sarcina contravenientului, aceea de plată a amenzii în termenul prevăzut de lege. De aceea, în acord cu Avocatul Poporului, Curtea consideră că se impune reglementarea unui termen distinct care să permită persoanei sancționate contravențional îndeplinirea obligației legale, iar numai dacă, în termenul menționat, obligația legală nu este îndeplinită, organele abilitate să poată efectua, într-un alt termen, procedura de constatare a imposibilității executării silite, prin acte de procedură administrative specifice.

64. De altfel, un termen de 30 de zile pentru toate aceste operațiuni acordat autorităților vizate de text se prefigurează ca fiind unul prea scurt, în dezacord cu art.6 alin.(1) 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 căruia *„(1) Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.”*

65. Curtea amintește că, în ceea ce privește incidența normelor de tehnică legislativă în controlul de constituționalitate, instanța constituțională a reținut că, deși „nu au valoare constituțională, prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, **respectarea acestor norme concurează la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare**”. (Decizia nr. 681 din 27 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 477 din 12 iulie 2012). Curtea observă că modul de reglementare a termenului de 30 de zile a determinat observații ale Consiliului Legislativ încă de la instituirea sa (cu referire la obligațiile contravenientului) prin Legea nr.352/2006 pentru completarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.640 din 25 iulie 2006 .

66. Pentru toate argumentele arătate, Curtea consideră că legea criticată încalcă principiul legalității prevăzut de art. 1 alin. (5) din Constituție cu referire la cerințele

de calitate a actelor normative și art. 7 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, impunându-se constatarea neconstituționalității acesteia în ansamblu. Indiferent de obiectivele urmărite la un moment dat prin adoptarea unei reglementări, de justificările ce se pot găsi, de aparenta legitimitate și oportunitate a unor soluții legislative, **exigențele referitoare la calitatea actului normativ legitimează și în același timp limitează competența discreționară a legiuitorului pentru a prezerva și a garanta drepturile și libertățile ființei umane, care trebuie să constituie, întotdeauna, scopul final al oricărei acțiuni a statului.**

67. Față de conținutul normativ deficitar al întregii legi criticate, atât în ceea ce privește modificarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001, cât și a Legii nr.286/2009 privind Codul penal, se impune constatarea neconstituționalității sale în ansamblu, prin raportare la principiul legalității, consacrat de art.1 alin.(5) din Constituție și, respectiv, de art.7 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, astfel cum acestea au fost interpretate în jurisprudența Curții Constituționale și, respectiv, a Curții Europene a Drepturilor Omului.

68. Dată fiind neconstituționalitatea în ansamblu a legii astfel constatată și motivată, Curtea reține că nu este necesară examinarea celorlalte critici formulate în sesizare. De altfel, dacă ar continua examinarea și în raport cu celelalte critici, Curtea ar fi pusă în situația de a stabili ea însăși care sunt ipotezele normative cu raportare la principiul *ne bis in idem*, **câtă vreme aceste ipoteze sunt în prezent insuficient conturate și elaborate de legiuitor. Este necesară, din această perspectivă, clara stabilire a regimului juridic al procedurii de înlocuire a sancțiunii amenzii contravenționale cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, în prezent insuficient elaborată, confuză și general criticată în literatura de specialitate.**



69. 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:**

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de Avocatul Poporului și constată că Legea pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și a Legii nr.286/2009 privind Codul penal este neconstituțională în ansamblul său.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și prim-ministrului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 8 iunie 2022.

**PREȘEDINTELE  
CURȚII CONSTITUȚIONALE  
pentru prof. univ. dr. VALER DORNEANU**

**În temeiul art. 426 alin. (4) din Codul de procedură civilă coroborat cu art. 14 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții**

**Constituțională,**

semnează **MARIETA SAFTA**

**MAGISTRAT-ASISTENT,**

**Marieta Safta**

