



Biroul permanent al Senatului

Bp. 401 / 12.10.2021

Biroul permanent al Senatului

L. 453 / 18.10.2021

### AVIZ

**referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea  
Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al  
contravențiilor**

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor (b401/08.09.2021), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV 4475 din 14.09.2021 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D815/15.09.2021,

### **CONSILIUL LEGISLATIV**

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46 alin.(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

**Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:**

1. Propunerea legislativă are ca obiect completarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.180/2002, cu modificările și completările ulterioare, în sensul reglementării unei proceduri speciale de judecare a căilor de atac împotriva proceselor-verbale prin care s-a aplicat sancțiunea avertismentului sau sancțiunea amenzii contravenționale care nu depășește suma de 10.000 de lei.

Potrivit Expunerii de motive, intervențiile legislative preconizate sunt „menite să eficientizeze actul de justiție în cazul sancțiunilor contravenționale de valoare redusă”.

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea dispozițiilor art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

3. Din analiza dispozițiilor propuse prin proiect rezultă că procedura specială de judecată a căilor de atac „împotriva sancțiunilor avertismentului sau amenzii cu valoare redusă” este reglementată similar procedurii speciale cu privire la cererile de valoare redusă, prevăzută în Titlul X al Cărții a VI-a din Codul de procedură civilă.

Așa cum a subliniat Curtea Constituțională în Decizia nr.389/2020, în materie civilă, *„de principiu, legiuitorul poate institui o procedură de judecată specială în privința cererilor evaluabile în bani alternativă la cea de drept comun, folosind drept criteriu valoarea redusă a cererii din moment ce acesta dă expresie unei necesități de judecare cu celeritate a unor cauze cotidiene/obișnuite/cu caracter recurent”*.

Reglementarea unei proceduri similare în materie contravențională trebuie să țină seama însă de particularitățile acestei forme de răspundere juridică, întrucât *„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”* (Decizia Curții Constituționale nr.152/2020, par.122).

Totodată, o astfel de reglementare trebuie să aibă în vedere faptul că, așa cum a subliniat Curtea Constituțională în Decizia nr.736/2020 (par.22), *„în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului contravențiile au fost asimilate unei acuzații în materie penală”*.

În acest sens, Curtea a subliniat că *„legislația contravențională din România intră sub prevederile art. 6 al Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*. (Decizia Curții Constituționale nr.736/2020, par.26).

În aceste condiții, reglementarea propusă trebuie să asigure respectarea garanțiilor prevăzute de art.6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale prin care se consacră **dreptul la un proces echitabil**.

Trebuie subliniat faptul că jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului nu exclude posibilitatea reglementării unei proceduri scrise în materie contravențională.

Astfel, în Hotărârea *Jussila împotriva Finlandei*, Curtea a reținut că obligația de a ține o ședință publică nu este absolută în toate cauzele reglementate de latura penală a art.6 din Convenție, întrucât, având în

vedere extinderea conceptului „acuzatie în materie penală” la cauze care nu se încadrează în categoriile tradiționale de drept penal, „acuzatiile în materie penală” nu au toate aceeași greutate (par.43)

Cu toate acestea, în aceeași hotărâre, s-a precizat că circumstanțele care pot justifica renunțarea la publicitatea ședinței de judecată depind de **natura problemelor** ridicate în fața instanței naționale (par.42)

Or, prin proiect se instituie regula aplicării procedurii scrise cu privire la toate plângerile în materie contravențională, în funcție de **gravitatea sancțiunii aplicate** - avertismentul sau amenda care nu depășește suma de 10.000 lei.

Dincolo de discuțiile care se pot face în ceea ce privește calificarea unei amenzi de 10.000 de lei drept „amendă de valoare redusă”, criteriul ales nu poate justifica **prin el însuși** derogarea de la principiile oralității și publicității ședinței de judecată.

Precizăm că o reglementare completă trebuie să aibă în vedere stabilirea unor **criterii în legătură cu natura faptelor și a complexității cauzelor care să justifice aplicarea procedurii simplificate**, cu asigurarea respectării principiilor derivate din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului menționate mai sus.

Totodată, procedura simplificată trebuie să se integreze armonios în ansamblul dispozițiilor aplicabile în materia contravențiilor.

4. Normele propuse prin proiect nu asigură respectarea *principiului contradictorialității*, consacrat de art.14 din Codul de procedură civilă și de art.6 din Convenție, întrucât nu se prevede posibilitatea petentului de a discuta și de a argumenta cu privire la aspectele evidențiate în formularul de răspuns de către organul care a aplicat sancțiunea, precum și cu privire la înscrisurile depuse de acesta.

Or, potrivit art.14 alin.(4) din Codul de procedură civilă, *părțile au dreptul de a discuta și argumenta orice chestiune de fapt sau de drept invocată în cursul procesului de către orice participant la proces, inclusiv de către instanță din oficiu*. Totodată, în jurisprudența CEDO s-a reținut că *părțile trebuie să aibă posibilitatea de a se familiariza cu probele dosarului, precum și de a comenta existența, conținutul și autenticitatea acestora într-o formă adecvată și într-un termen corespunzător*. (Krčmář ș.a. contra Republicii Cehia).

5. Reglementarea preconizată nu are în vedere faptul că, indiferent de cuantumul amenzii aplicate, potrivit art.19 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, în cazul în care contravenientul nu se află de față

la încheierea procesului-verbal, refuză sau nu poate să semneze, agentul constatator va face mențiune despre aceste împrejurări, *care trebuie să fie confirmate de cel puțin un martor*. În acest caz procesul-verbal va cuprinde și datele personale din actul de identitate al martorului și semnătura acestuia.

Or, pentru respectarea dreptului la apărare, art.33 din Ordonanța Guvernului nr.2/2001 prevede că instanța sesizată cu plângerea împotriva procesului-verbal dispune citarea contravenientului sau, după caz, a persoanei care a făcut plângerea, a organului care a aplicat sancțiunea, *a martorilor indicați în procesul-verbal* sau în plângere, precum și a oricăror alte persoane în măsură să contribuie la rezolvarea temeinică a cauzei.

Din acest punct de vedere, normele propuse prin proiect nu cuprind nicio precizare referitoare la aceste aspecte, creând astfel premisele încălcării dreptului la apărare. Precizăm că, în practica instanțelor de judecată<sup>1</sup>, s-a decis că este nelegală hotărârea în cazul în care instanța de fond a soluționat cauza *fără a proceda la citarea martorului semnatar al procesului-verbal de contravenție*, fiind afectată prezumția de nevinovăție a celui împotriva căruia statul formulează o „acuzăție”, soluția reprezentând o ingerință nejustificată în dreptul la un proces echitabil, drept consacrat de art.6 din Convenția europeană a drepturilor omului, dar și de art.21 din Constituție.

6. Reglementarea propusă este incompletă, întrucât nu sunt avute în vedere dispozițiile art.33 alin.(2) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, potrivit căroră, în cazul în care fapta a avut ca urmare producerea unui accident de circulație, judecătoria va cita și societatea de asigurări menționată în procesul-verbal de constatare a contravenției. Astfel, în lipsa unor dispoziții exprese care să reglementeze această situație, nu este asigurată opozabilitatea hotărârii față de societatea de asigurări.

7. Precizăm că soluția legislativă din cuprinsul **art.II**, privind aprobarea „formularului de plângere contravențională” și a „formularului tipizat de răspuns” prin ordin al ministrului justiției, nu poate fi reținută, întrucât Ministerul Justiției, ca organ de specialitate al administrației publice centrale, nu are atribuții în materie judiciară.

---

<sup>1</sup> Tribunalul Dolj, s.cont.adm, dec.civ.nr.64/R/2008, în Nicoleta Cristuș, **Răspunderea contravențională. Practică judiciară 2007-2009**, Ed, Hamangiu, București, 2010, p.308.

Potrivit art.2 din Hotărârea Guvernului nr.652/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Justiției, cu modificările și completările ulterioare, Ministerul Justiției „contribuie la buna funcționare a sistemului judiciar și la asigurarea condițiilor îndeplinirii justiției ca serviciu public”, astfel încât orice cetățean să aibă acces liber și neîngrădit la judecată de către o instanță imparțială, așa cum statuează art.6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și art.21 din Constituția României

\*\*\*

Ținând seama de cele de mai sus, reglementarea preconizată nu poate fi promovată în forma propusă prin proiect.

The logo of the President of Romania, featuring a stylized eagle with its wings spread, perched on a globe. The word "ROMÂNIA" is written in a semi-circle above the eagle, and "PREȘEDINȚIA" is written in a semi-circle below it.

PREȘEDINȚIA

Florin IORDACHE

București  
Nr.846/12.10.2021

O.G. nr. 2/2001

M. Of. nr. 410/25 iul. 2001

**Ordonanță privind regimul juridic al contravențiilor**

aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 180/2002

M. Of. nr. 268/22 apr. 2002

(v. Decizia I.C.C.J. nr. XXII/2007 - M. Of. nr. 833/5 dec. 2007 (art. 16 alin. (7)); D.C.C. nr. 1354/2008 - M. Of. nr. 887/29 dec. 2008 (sintagma "cu acordul acestuia" din art. 9); Decizia I.C.C.J. nr. 7/2010 - M. Of. nr. 126/18 feb. 2011 (art. 9 alin. (1), (2), (3)-(5))

- 1 rectificare M. Of. nr. 584/18 sep. 2001 *rectifică art. 26 alin. 1*  
Rectificare
- 2 modificări prin O.U.G. nr. 16/2002 M. Of. nr. 145/26 feb. 2002 *modifică art.39 alin.(2)*  
Ordonanță de urgență pentru reglementarea unor măsuri fiscale  
aprobată prin L. nr. 335/2002 M. Of. nr. 418/17 lun. 2002
- 3 modificări prin L. nr. 180/2002 M. Of. nr. 268/22 apr. 2002 *modifică art.1, art.2 alin.(1)-(3), art.4, art.5 alin.(5), art.8, art.22 alin.(1), art.28 alin.(1), art.34 alin.(2); introduce alin.(5) la art.2, alin.(6) și (7) la art.5; abrogă art.20 alin.(2)*  
Lege pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor
- 4 aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 180/2002 M. Of. nr. 268/22 apr. 2002  
Lege pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor
- 5 modificări prin O.G. nr. 61/2002 M. Of. nr. 644/30 aug. 2002 *abrogă la 1 ian. 2003 art. 14 alin. (2)*  
Ordonanță privind colectarea creanțelor bugetare  
aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 79/2003 M. Of. nr. 193/26 mar. 2003
- 6 modificări prin L. nr. 357/2003 M. Of. nr. 537/25 iul. 2003 *abrogă art. 16 alin. (2)-(4)*  
Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România
- 7 modificări prin O.U.G. nr. 108/2003 M. Of. nr. 747/26 oct. 2003 *la intrarea în vigoare a Legii de revizuire a Constituției modifică art.5 alin. (2) lit. c), art.6, art.9, art.10 alin. (2), art.11 alin. (4); abrogă art.5 alin. (2) lit. d), art.14 alin. (3), art. 22, art.43, art.45*  
Ordonanță de urgență pentru desființarea închisorii contravenționale  
aprobată prin L. nr. 28/2004 M. Of. nr. 214/11 mar. 2004
- 8 modificări prin L. nr. 28/2004 M. Of. nr. 214/11 mar. 2004 *aprobă O.U.G. nr.108/2003*  
Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 108/2003 pentru desființarea închisorii contravenționale
- 9 modificări prin L. nr. 526/2004 M. Of. nr. 1149/6 dec. 2004 *modifică art. 4 alin. (1), art.8 alin. (3), art.25 alin. (3), art.28; introduce alin. (1\_1) la art. 16*  
Lege pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor
- 10 completat prin O.G. nr. 8/2006 M. Of. nr. 78/27 ian. 2006 *introduce alin. (3) la art. 28 și art. 50\_1*  
Ordonanță pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor  
aprobată cu modificări prin L. nr. 353/2006 M. Of. nr. 640/25 iul. 2006

- 11 modificări prin L. nr. 182/2006 M. Of. nr. 443/23 mai 2006 *la data de 1 ianuarie 2007, modifică art. 8 alin. (3), art. 39 alin. (2) și (3); introduce alin. (4) la art. 8*
- Lege pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor
- 12 modificări prin L. nr. 352/2006 M. Of. nr. 640/25 iul. 2006 *introduce alin.(3) - (6) la art.9, art.39\_1*
- Lege pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor
- 13 modificări prin L. nr. 353/2006 M. Of. nr. 640/25 iul. 2006 *aprobă cu modificări O.G. nr.8/2006 și modifică art.28 alin.(3) partea introductivă; abrogă art.50\_1*
- Lege privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 8/2006 pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor
- 14 admisă excepție de neconst. prin D.C.C. nr. 953/2006 M. Of. nr. 53/23 ian. 2007 *art. 32 alin. (1)*
- Decizia nr. 953 din 19 decembrie 2006 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 32 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor
- 15 modificări prin D.C.C. nr. 228/2007 M. Of. nr. 283/27 apr. 2007 *suspendă pentru o perioadă de 45 zile dispozițiile art. 12 alin. (1) în măsura în care prin sintagma "nu se mai sancționează" prevăzută în text se înțelege doar aplicarea sancțiunii contravenționale, nu și executarea acesteia (termenul se împlinește la 11 iun. 2007, după care operează prevederile art. 147 alin. (1) din Constituție)*
- Decizia nr. 228 din 13 martie 2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor
- 16 admisă excepție de neconst. prin D.C.C. nr. 228/2007 M. Of. nr. 283/27 apr. 2007 *art. 12 alin. (1) în măsura în care prin sintagma "nu se mai sancționează" prevăzută în text se înțelege doar aplicarea sancțiunii contravenționale, nu și executarea acesteia*
- Decizia nr. 228 din 13 martie 2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor
- 17 admisă excepție de neconst. prin D.C.C. nr. 1354/2008 M. Of. nr. 887/29 dec. 2008 *sintagma "cu acordul acestuia" din art. 9*
- Decizia nr. 1354 din 10 decembrie 2008 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9 alin. (5) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, precum și art. 1 alin. (3), art. 8 alin. (5) lit. b) și art. 13 din Ordonanța Guvernului nr. 55/2002 privind regimul juridic al sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității, așa cum a fost modificată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 108/2003 privind desființarea închisorii contravenționale
- 18 modificări prin D.C.C. nr. 1354/2008 M. Of. nr. 887/29 dec. 2008 *suspendă pentru o perioadă de 45 de zile sintagma "cu acordul acestuia" din art. 9 (termenul se împlinește la data de 12 februarie 2009), după care operează dispozițiile art. 147 alin. (1) din Constituție*
- Decizia nr. 1354 din 10 decembrie 2008 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9 alin. (5) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, precum și art. 1 alin. (3), art. 8 alin. (5) lit. b) și art. 13 din Ordonanța Guvernului nr. 55/2002 privind regimul juridic al sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității, așa cum a fost modificată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 108/2003 privind desființarea închisorii contravenționale

19	modificări prin	L. nr. 293/2009 Lege pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor	M. Of. nr. 645/1 oct. 2009	<i>modifică art. 9 alin. (5), art. 39_1 alin. (2)</i>
20	modificări prin	L. nr. 202/2010 Lege privind unele măsuri pentru accelerarea soluționării proceselor  (v. Decizia I.C.C.J. nr. 12/2012 - M. Of. nr. 735/31 oct. 2012 (art. XXIV alin. (1)-(3); Decizia I.C.C.J. nr. 2/2013 (art. XVII alin. (2) - M. Of. nr. 313/30 mai 2013)	M. Of. nr. 714/26 oct. 2010	<i>modifică art. 34 alin. (2)</i>
21	modificări prin	L. nr. 76/2012 Lege pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă	M. Of. nr. 365/30 mai 2012	<i>modifică, la 1 septembrie 2012, art. 9 alin. (6), art. 13 alin. (2), art. 14, art. 32 alin. (1) și (2), art. 34, art. 47; introduce alin. (2) la art. 36</i>
22	modificări prin	O.U.G. nr. 44/2012 Ordonanță de urgență privind modificarea art. 81 din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă aprobată prin L. nr. 206/2012	M. Of. nr. 606/23 aug. 2012  M. Of. nr. 762/13 nov. 2012	<i>prorogă termenul de intrare în vigoare a Legii nr. 134/2010 până la 1 februarie 2013</i>
23	modificări prin	O.U.G. nr. 4/2013 Ordonanță de urgență privind modificarea Legii nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative conexe aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 214/2013	M. Of. nr. 68/31 ian. 2013  M. Of. nr. 388/28 iun. 2013	<i>prorogă termenul de intrare în vigoare a Legii nr. 134/2010 până la 15 februarie 2013</i>
24	modificări prin	L. nr. 214/2013 Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 4/2013 privind modificarea Legii nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative conexe	M. Of. nr. 388/28 iun. 2013	<i>aprobă cu modificări și completări O.U.G. nr. 4/2013</i>
25	modificări prin	O.U.G. nr. 80/2013 Ordonanță de urgență privind taxele judiciare de timbru	M. Of. nr. 392/29 iun. 2013	<i>modifică art. 36</i>
26	modificări prin	O.G. nr. 17/2014 Ordonanță pentru modificarea art. 9 alin. (3) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor aprobată prin L. nr. 86/2015	M. Of. nr. 629/27 aug. 2014  M. Of. nr. 282/27 apr. 2015	<i>modifică art. 9 alin. (3)</i>
27	modificări prin	O.G. nr. 5/2015 Ordonanță pentru modificarea unor termene prevăzute de Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor aprobată prin L. nr. 179/2015	M. Of. nr. 78/29 ian. 2015  M. Of. nr. 481/1 iul. 2015	<i>modifică art. 14 alin. (1), art. 25 alin. (2), art. 26 alin. (3)</i>
28	modificări prin	L. nr. 179/2015 Lege privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 5/2015 pentru modificarea unor termene prevăzute de Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor	M. Of. nr. 481/1 iul. 2015	<i>aprobă O.G. nr. 5/2015</i>



- 
- 29 modificări prin O.U.G. nr. 41/2016 M. Of. nr. 490/30 iun. 2016 *modifică art. 28 alin. (2) și (3)*  
Ordonanță de urgență privind stabilirea unor măsuri de  
simplificare la nivelul administrației publice centrale și pentru  
modificarea și completarea unor acte normative  
aprobată cu modificări prin L. nr. 179/2017 M. Of. nr. 581/20 iul. 2017
- 30 modificări prin L. nr. 203/2018 M. Of. nr. 647/25 iul. 2018 *modifică art. 8 alin. (3) și (4), art. 16 alin.  
(1), art. 17, art. 18, art. 25 alin. (3), art. 26  
alin. (1) și (3), art. 27, art. 28 alin. (1) și  
art. 37;  
introduce alin. (5) la art. 8 și alin. (3\_1) -  
(3\_3) la art. 39*

La data intrării în vigoare a prezentei legi, dispozițiile din actele normative în vigoare care stabilesc achitarea a jumătate din minimumul amenzii contravenționale, într-un termen mai mic decât cel prevăzut la art. 28 alin. (1) 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, se abrogă.