

SENATUL ROMÂNIEI

nr. 1025 / 06.04.2022



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ

NR. 3031 / 05 APR 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

Dosar nr.913A/2022

Domnului
FLORIN-VASILE CÎȚU
Președinte al Senatului

Biroul permanent al Senatului

L 453 / 6.04.2022

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Avocatul Poporului, referitoare la neconstituționalitatea Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor (PL-x nr.589/2021).

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 4 mai 2022 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 18 mai 2022.

Vă asigurăm, domnule președinte al Senatului, de deplina noastră considerație.

Președinte



Prof.univ.dr. Valer DORNEANU



ROMÂNIA

Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro

Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ

NR. 913 A / 2022

AVOCATUL POPORULUI

REGISTRATURĂ GENERALĂ

IEȘIRE Nr. 8493 / 5 APR. 2022

Domnului Prof. univ. dr. Valer Dorneanu,

Președintele Curții Constituționale

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ

NR. 3023 / 05 APR 2022

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, vă transmitem, alăturat, sesizarea de neconstituționalitate referitoare la prevederile Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor (PL-x nr. 589/2021).

Vă asigur, Domnule Președinte, de înalta mea considerație,





ROMÂNIA

Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată,

AVOCATUL POPORULUI

formulează prezenta

OBIECȚIE DE NECONSTITUȚIONALITATE

referitoare la prevederile Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor (Pl-x nr. 589/2021)

din perspectiva următoarelor

MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE

Prin normele legale cuprinse în Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor (PL-x nr. 589/2021) este reglementată o procedură specială, derogatorie, de judecare a căilor de atac împotriva sancțiunilor avertismentului sau amenzii de valoare redusă care aduce atingere prevederilor art. 1 alin. (5), art. 21 și art. 24 din Constituție, referitoare, pe de-o parte, la lipsa de previzibilitate și claritate a normei legale, iar, pe de altă parte, la liberul acces la justiție, dreptul la un proces echitabil și dreptul la apărare.

A. Amisibilitatea prezentei obiecții de neconstituționalitate

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a decis că, chiar dacă sesizarea nu a fost depusă la Curtea Constituțională în interiorul termenului de protecție, aceasta îndeplinește condiția de admisibilitate referitoare la obiectul controlului de constituționalitate (legea nepromulgată încă), întrucât nici Constituția și nici Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nu reglementează obligativitatea introducerii obiecției de neconstituționalitate în interiorul termenului de protecție. Neintroducerea obiecției în acest termen nu are, așadar, drept consecință decăderea titularilor din dreptul de a sesiza Curtea Constituțională, aceștia putând

formula sesizării, în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție, sub condiția ca legea să nu fi fost încă promulgată.

Cu privire la termenul în care trebuie depusă obiecția de neconstituționalitate formulată în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție, Curtea constatată că, potrivit art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, *"În vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale, cu 5 zile înainte de a fi trimisă spre promulgare, legea se comunică Guvernului, Înaltei Curți de Casație și Justiție, precum și Avocatului Poporului și se depune la secretarul general al Camerei Deputaților și la cel al Senatului. În cazul în care legea a fost adoptată cu procedură de urgență, termenul este de două zile".* Termenele reglementate prin art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 sunt *"termene care privesc desfășurarea raporturilor constituționale dintre autoritățile publice și, prin urmare, în măsura în care nu se prevede altfel în mod expres, nu se calculează pe zile libere"* (Decizia nr. 233 din 20 decembrie 1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 638 din 28 decembrie 1999). În consecință, nu sunt aplicabile în această procedură dispozițiile art. 181 alin. (1) pct. 2 din Codul de procedură civilă, potrivit cărora, când termenul se socotește pe zile, nu intră în calcul ziua de la care începe să curgă termenul, nici ziua când acesta se împlinește, întrucât dreptul public este supus regulii în virtutea căreia termenele se calculează pe zile calendaristice, în sensul că se include în termen și ziua în care acesta începe să curgă și ziua când se împlinește (Decizia nr. 89 din 26 ianuarie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 115 din 19 februarie 2010). Prin această decizie, Curtea a statuat că *"în exercitarea controlului a priori de constituționalitate, esențial este fie ca legea să nu fi fost promulgată la data înregistrării sesizării la Curtea Constituțională (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 20 din 2 februarie 2000, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 72 din 18 februarie 2000, când Curtea Constituțională a fost sesizată la data de 6 ianuarie 2000, deși legea a fost adoptată la 29 decembrie 1999), fie, dacă legea a fost promulgată intempestiv în interiorul termenelor prevăzute de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, sesizarea să fi fost formulată în interiorul acestor termene (a se vedea în acest sens Decizia Curții Constituționale nr. 975 din 7 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 568 din 11 august 2010)"* [a se vedea, Decizia nr. 1.612 din 15 decembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 888 din 30 decembrie 2010]. Prin urmare, Curtea a constatat, prin aceeași decizie, că termenele cuprinse la art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 *"au un caracter de protecție pentru titularii dreptului de sesizare a instanței constituționale, astfel încât nu există nicio sancțiune dacă aceștia sesizează instanța constituțională după expirarea acestora; în acest caz, așadar, esențial este ca legea să nu fi fost promulgată la momentul sesizării Curții Constituționale"*.

Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor nu a fost adoptată în procedură de urgență, astfel încât în speță este aplicabil art. 15 alin. (2) teza întâi din Legea nr. 47/1992 referitor la termenul de 5 zile. Legea a fost depusă la secretarul general al Camerei Deputaților și la cel al Senatului la data de 28 martie 2022, înregistrată la instituția Avocatul Poporului sub nr. 7778 din 29 martie 2022 și trimisă spre promulgare la data de 2 aprilie 2022.

Până la data formulării prezentei obiecții de neconstituționalitate, 5 aprilie 2022, legea nu fusese promulgată de Președintele României.

B. Aspecte preliminare

Prin Legea de modificare și completare a Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, se urmărește introducerea unui nou capitol, Capitolul IV¹, format din două articole, pentru reglementarea căilor de atac împotriva sancțiunilor avertismentului sau amenzii de valoare redusă.

Evidențiem faptul că în *Expunerea de motive* se arată că intenția legiuitorului este, în principal, de a introduce o serie de modificări menite să „eficientizeze actul de justiție în cazul sancțiunilor contravenționale de valoare redusă”. De asemenea, se susține că introducerea unor formulare standard va ajuta atât judecătorii, dar mai ales justițiabilii, al căror „*acces la justiție, ca drept fundamental, este consolidat*”, având în vedere „*multitudinea de acte normative care reglementează contravenții și faptul că marea majoritate a cetățenilor nu dețin cunoștințe juridice*”. În fapt, se recunoaște că „*se introduce procedura scrisă, în camera de consiliu, fiind înlocuită obligativitatea citării părților*”.

Pe lângă această trecere în revistă a principalelor motive care au determinat promovarea acestei modificări legislative, subliniem și faptul că această propunere legislativă a primit **aviz negativ** atât din partea **Consiliului Legislativ**¹, cât și din partea **Consiliului Superior al Magistraturii**². În cele două avize sunt cuprinse atât aspecte de neconstituționalitate, cât și de oportunitate, fiind identificate elemente care sunt de natură să vulnerabilizeze unele drepturi fundamentale, fără a se ține cont de particularitățile specifice materiei contravenționale.

De asemenea, Guvernul, în punctul său de vedere, a expus o serie de observații, dintre care menționăm pe cele legate de utilizarea unei noțiuni nepotrivite, cum ar fi „*plângere contravențională*”, dar și de lipsa unei căi de atac care ar putea fi exercitată împotriva hotărârii judecătorești pronunțată în cadrul procedurii propuse. În aceste condiții, Guvernul a concluzionat că susține o asemenea propunere legislativă, sub rezerva însușirii aspectelor criticate de acesta³.

C. Critici de neconstituționalitate

1. Nesocotirea prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție – Lipsa de previzibilitate și claritate a normei legale

După cum am arătat deja, motivele care au stat la baza adoptării acestei legi au vizat eficientizarea procedurii de soluționare a plângerilor contravenționale și, implicit, a actului de justiție. În acest sens, s-a reglementat o procedură „*simplificată*” similară cu cea existentă în materie civilă, prevăzută în **Titlul X al Cărții a VI-a din Codul de procedură civilă**, care are aplicabilitate atunci când valoarea cererii, fără a se

¹ Avizul nr. 846/12.10.2021

² Avizul nr. 18347/29.10.2021

³ Punct de vedere nr. 2004/18.10.2021

lua în considerare dobânzile, cheltuielile de judecată și alte venituri accesorii, nu depășește suma de 10.000 lei la data sesizării instanței (**art. 1026 din Codul de procedură civilă**).

Procedura reglementată în materie civilă are un **caracter alternativ**, având în vedere că potrivit dispozițiilor **art. 1027 alin. (1) din Codul de procedură civilă** „*Reclamantul are alegerea între procedura specială reglementată de prezentul titlu și procedura de drept comun*”.

În reglementarea procedurii speciale privind cererile de valoare redusă în materie civilă, legiuitorul a avut drept model legislativ prevederile Regulamentului (CE) nr. 861/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 iulie 2007 de stabilire a unei proceduri europene cu privire la cererile cu valoare redusă, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, nr. 199 din 31 iulie 2007. Similar acestei proceduri prevăzute de Regulamentul (CE) nr. 861/2007, și procedura specială cu privire la cererile cu valoare redusă din Codul de procedură civilă este reglementată ca o procedură scrisă, în care sunt utilizate formulare tipizate pentru actele de procedură, însă **părților din proces li se oferă posibilitatea de a alege între dreptul comun și procedura specială**.

Așadar, în timp ce în materie civilă reclamantul poate alege între procedura specială și procedura de drept comun, în materie contravențională, legiuitorul primar, deși ar trebui să dea dovadă de o rigoare sporită în legiferare datorită caracterului acestei materii asimilată unei acuzații de natură penală, s-a rezumat doar la inserarea a două articole în actul normativ privind regimul juridic al contravențiilor, fără să prevadă caracterul alternativ al acestei proceduri. Or, în situația unei abordări fragmentare, propunerea legislativă în ansamblul său este neconstituțională, față de dispozițiile **art. 1 alin. (5) din Constituție**, normele legale fiind lipsite de **previzibilitate și claritate**.

Analizând sistematic modalitatea în care Capitolul IV¹ – *”Căile de atac împotriva sancțiunilor avertismentului sau amenzii de valoare redusă”* - se integrează în ansamblul normativ al Ordonanței Guvernului nr. 2/2001, observăm că acesta reglementează o **procedură derogatorie** pentru soluționarea plângerilor formulate împotriva proceselor verbale de constatare și sancționare a contravențiilor prin care s-a stabilit sancțiunea avertismentului sau a amenzii contravenționale de până la 3000 de lei, **procedură distinctă de cea reglementată la Capitolul IV cu denumirea marginală ”Căile de atac”**. Cu referire la procedeul legislativ al derogării, observăm că, potrivit art. 15 alin. (3) 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, cu modificările și completările ulterioare, „*Reglementarea este derogatorie dacă soluțiile legislative referitoare la o situație anume determinată cuprind norme diferite în raport cu reglementarea-cadru în materie, aceasta din urmă păstrându-și caracterul său general obligatoriu pentru toate celelalte cazuri*”.

Referitor la soluția legislativă art. I [cu referire la introducerea Capitolului IV¹ cuprinzând art. 36¹ - 36²] potrivit căreia *”petentul este obligat să completeze formularul de plângere contravențională atunci când sancțiunea contestată este avertismentul sau amenda ce nu depășește suma de 3000 de lei”*, observăm că, utilizând un limbaj imperativ, textul stabilește în sarcina petentului **obligativitatea completării formularului de plângere contravențională**, pornind de la o **prezumție de nelegalitate a procesului**

verbal de constatare și sancționare a contravenției. Prin urmare, ca efect al adoptării actului normativ criticat, toate procesele verbale care stabilesc sancțiunea avertismentului sau amenda contravențională sub 3000 de lei sunt prezumate *ope legis* ca fiind nelegale, petenții fiind obligați să formuleze plângere contravențională, contrar regulii conform căreia procesul-verbal se bucură de prezumția de legalitate.

Împrejurarea că norma nou introdusă este derogatorie și imperativă rezultă din analiza comparativă a formulei utilizate în textul art. 36¹ potrivit căreia "petentul este obligat să completeze formularul de plângere contravențională" prin raportare la dispozițiile cadrului general de reglementare, și anume prevederile art. 31 alin. (1) care face parte din Capitolul IV – "Căile de atac" din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, conform căreia "Împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii se poate face plângere în termen de 15 zile de la data înmânării sau comunicării acestuia."

Modificarea legislativă nu este exhaustivă, corelată și integrată în ansamblul normelor Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, astfel încât se ajunge la concluzia că suntem în prezența a două proceduri diferite de soluționare a plângerilor contravenționale, în funcție de un prag valoric. Astfel, se introduce obligația pentru petent să completeze formularul de plângere contravențională, atunci când sancțiunea contestată este avertismentul sau amenda care nu depășește suma de 3.000 lei.

Lipsa de previzibilitate și claritate a noilor reglementări determină imposibilitatea destinatarului legii de a se conforma, or, pentru a fi înțeleasă și respectată de destinatarii săi, legea trebuie să îndeplinească anumite cerințe de claritate, astfel încât acești destinatari să își poată adapta în mod corespunzător conduita.

Totodată, instanța de contencios constituțional a statuat că „o dispoziție legală trebuie să fie precisă, neechivocă și să instituie norme clare, previzibile și accesibile a căror aplicare să nu permită arbitrariul sau abuzul și că norma juridică trebuie să reglementeze în mod unitar, uniform și să stabilească cerințe minimale aplicabile tuturor destinatarilor săi” (a se vedea Decizia nr. 637/2015, paragraful 34).

Pe măsură ce judecătorul aplică noua procedură și ajunge în faza finală, cea de pronunțare și redactare a hotărârii, textul art. 36² alin. (4) din Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor (PL-x nr. 589/2021) aduce o altă neclaritate, atât în ceea ce privește modalitatea de redactare și pronunțare a hotărârii, cât și în ceea ce privește calculul termenului de 30 de zile⁴.

Din formularea propusă, potrivit căreia „instanța va redacta și pronunța”, nu este clar dacă se urmărește ca pronunțarea hotărârii să se facă la un moment ulterior redactării acesteia, ca o derogare de la dreptul comun aplicabil în materie procesual civilă [art. 426 alin. (5) din Codul de procedură civilă] sau dacă pronunțarea și redactarea ulterioară a hotărârii trebuie făcute în termenul de 30 de zile.

Dacă legiuitorul a intenționat ca pronunțarea hotărârii judecătorești să fie ulterioară redactării, se remarcă o abordare diferită atât față de dreptul comun în materie civilă, cât și față de dispozițiile aplicabile

⁴ Art. 36² alin. (4) din Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor (PL-x nr. 589/2021): „Instanța va redacta și pronunța hotărârea în termen de 30 de zile de la primirea tuturor informațiilor necesare sau, după caz, de la încheierea dezbaterilor orale”.

altor hotărâri judecătorești pronunțate în materie contravențională, care vor fi redactate ulterior pronunțării acestora.

Lipsită de claritate este și modalitatea de calcul a termenului de 30 de zile, deoarece, în cazul în care nu se dispune înfățișarea părților, legea vizează curgerea acestui termen de la primirea tuturor informațiilor necesare, fără a se putea stabili cum se determină acest moment (aceste aspecte au fost remarcate și de Consiliul Superior al Magistraturii în avizul transmis Biroului permanent al Senatului).

Date fiind coordonatele constituționale invocate și având în vedere importanța de rang constituțional a domeniului reglementat – materia contravențională – considerăm că se impune o reglementare clară a procedurii de contestare a proceselor-verbale de constatare și sancționare a contravențiilor, care să nu lase loc unor interpretări. Cerința de **claritate a legii** vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, cea de precizie se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce **previzibilitatea legii** privește scopul și consecințele pe care le antrenează (Decizia nr. 732/2018 a Curții Constituționale), iar în reglementarea supusă controlului de constituționalitate, apreciem că s-au nesocotit cerințele de claritate și previzibilitate.

De altfel, aceeași cerință referitoare la calitatea legii este impusă și de prevederile art. 36 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, conform cărora actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie, dispoziții legale a căror respectare de către legiuitor este obligatorie, prin prisma prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție. În acest sens, Curtea Constituțională a reținut că, deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, prin reglementarea acestora au fost impuse 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, Curtea a reținut că **respectarea acestor norme concurează la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare și că nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare standardelor constituționale anterior referite.**

Așadar, dispozițiile legale criticate sunt neclare și lipsite și de precizie, ca o condiție esențială a calității și constituționalității normei juridice, contravenind art. 1 alin. (5) din Constituție, iar lipsa de claritate și de previzibilitate a actului normativ afectează în mod direct și accesul liber la justiție, dreptul la un proces echitabil și dreptul la apărare, care sunt în egală măsură încălcate.

2. Afectarea liberului acces la justiție [art. 21 alin. (1) și (2) din Constituție]

După cum am menționat, legiuitorul a dispus în sarcina contravenientului sancționat prin aplicarea avertismentului sau cu amendă care nu depășește 3000 de lei obligativitatea de a completa formularul de plângere contravențională. Din prisma celor expuse mai sus, din cauza neclarității normei, putem aprecia că,

în adoptarea acestei legi s-a plecat de la o premisă greșită, aceea că toate procesele-verbale de constatare și sancționare a contravenției, prin care s-a aplicat avertismentul sau amendă care nu depășește 3000 de lei, sunt nelegale, contrar jurisprudenței Curții Constituționale.

Instanța de contencios constituțional a statuat în numeroase decizii că „*procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției se bucură de prezumția de legalitate, atunci când este formulată plângere împotriva acestuia, este contestată chiar prezumția de care se bucură*” (Decizia nr. 435/2019). Or, prin reglementarea obligativității de a completa formularul de plângere contravențională se deturneză prezumția de veridicitate a procesului-verbal contravențional, considerându-se că cele prin care s-a aplicat avertisment sau o amendă de valoare redusă sunt nelegale, în timp ce, pentru aplicarea unor amenzi mai mari, contravenientului i se păstrează libertatea, dreptul de a alege dacă formulează sau nu plângere în fața instanței de judecată competente.

În considerentele Deciziei nr. 266/2014, Curtea Constituțională a definit accesul liber la justiție ca fiind „*facultatea fiecărei persoane de a se adresa unei instanțe judecătorești pentru apărarea drepturilor sale sau valorificarea intereselor sale legitime*”. În acest fel, liberul acces la justiție, care constă în posibilitatea oricărei persoane de a introduce, după libera sa apreciere, o acțiune în justiție, este înlocuit cu obligația de a formula acțiune împotriva unui proces-verbal de constatare a contravenției.

Potrivit art. 47 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, „*Dispozițiile prezentei ordonanțe se completează cu dispozițiile Codului penal și ale Codului de procedură civilă, după caz.*” Prin urmare, sub aspectul normelor de procedură, ordonanța se completează cu normele de procedură civilă. Principiul disponibilității este caracteristic procesului civil, iar, în lumina lui, contravenientul este cel care poate determina nu numai declanșarea procedurii contravenționale prin formularea plângerii împotriva procesului verbal de constatare și sancționare a contravenției -, ci și conținutul acestei acțiuni prin stabilirea cadrului procesual, precum și din perspectiva apărărilor formulate.

Se pierde astfel din vedere faptul că accesul liber la justiție este un drept individual, nu o obligație, deoarece ia naștere ca urmare a unei decizii personale, astfel încât orice persoană are facultatea de a investi instanța de judecată cu o acțiune în justiție, pentru a-i fi restabilit un drept nesocotit, iar orice constrângere în acest sens aduce atingere normelor constituționale.

Sancționarea contravențională a unei persoane este asimilată unei acuzații în materie penală, aceasta bucurându-se de toate garanțiile instituite în materie penală de art. 6 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, motiv pentru care este obligatoriu ca toată această materie, a contravențiilor, să fie caracterizată de mai multă rigurozitate în reglementarea procedurii de soluționare a plângerilor contravenționale, care să nu permită existența vreunei îndoieli în privința prezumției de legalitate a procesului-verbal.

3. Nesocotirea dreptului la un proces echitabil și a dreptului la apărare [art. 21 alin. (3) și art. 24 din Constituție]

Pe măsură ce parcurgem noua procedură instituită de legiuitor se conturează și nesocotirea **dreptului la un proces echitabil și dreptul la apărare**, având în vedere că soluționarea plângerii contravenționale presupune o procedură scrisă, desfășurată în camera de consiliu, de regulă, în lipsa părților. Înfațișarea părților poate fi dispusă de instanță, dacă apreciază acest fapt ca fiind necesar, sau la solicitarea expresă a uneia dintre părți, însă doar pentru completarea secțiunilor aferente din formularele prevăzute la art. 36¹ alin. (1) și (9) din Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, în forma recent adoptată.

Este adevărat că în materie civilă procedura privind cererile cu valoare redusă astfel cum a fost configurată, prin **art. 1026 – art. 1033 din Codul de procedură civilă**, de legiuitor, în virtutea competenței sale constituționale conferite de **art. 126 din Legea fundamentală** potrivit căroră „*Competența instanțelor judecătorești și procedura de judecată sunt prevăzute numai prin lege*”, este o procedură specială, facultativă, fiind, de regulă, scrisă, lipsită de oralitate, principiile contradictorialității și al dreptului la apărare fiind respectate, de principiu; prin comunicarea către părți a actelor de procedură, acestea putând formula întâmpinare, răspuns la întâmpinare sau cerere reconvențională (Decizia nr. 101/2016).

În reglementarea acestei proceduri în materia contravențiilor, care există și în materie civilă⁵, ar fi trebuit să se țină cont de particularitățile răspunderii contravenționale. După cum am subliniat, „*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 nr. 152/2020), context în care „*legislația contravențională din România intră sub prevederile art. 6 al Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*”.

Având în vedere domeniul de incidență al legii, se impune un cadru precis de reglementare având în vedere că în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, contravențiile au fost asimilate unei „*acuzării în materie penală*”, astfel cum rezultă din Hotărârile din 4 octombrie 2007, 16 februarie 2010 și 3 aprilie 2012, pronunțate în cauzele Anghel împotriva României, paragraful 51, Albert împotriva României, paragraful 33, Nicoleta Gheorghe împotriva României, paragraful 26, și din deciziile de admisibilitate pronunțate la data de 28 iunie 2011 și la data de 13 martie 2012 în cauzele Ioan Pop împotriva României, paragraful 25, și Haiducu și alte 16 cereri împotriva României, paragraful 11 (a se vedea în acest sens Decizia nr. 736/2020, paragrafele 20 și 22).

Date fiind aceste coordonate, în ceea ce privește contradictorialitatea, Curtea Constituțională a stabilit că „*acest concept este definit în doctrină ca dreptul fiecărei părți de a participa la prezentarea, argumentarea și dovedirea pretențiilor sau apărărilor sale precum și dreptul de a discuta și combate susținerile și probele celeilalte părți. Contradictorialitatea se traduce în aducerea la cunoștința celeilalte părți a argumentelor de fapt și de drept, pe de-o parte, și posibilitatea celeilalte părți de a răspunde acestora, pe de altă parte. Astfel,*

⁵ A se vedea Titlul X al Cărții a VI-a din Codul de procedură civilă.

contradictorialitatea este, în primul rând posibilitatea reală de a dezbate în fața judecătorului tot ceea ce este avansat în drept sau în fapt de către adversar și tot ceea ce este prezentat de acesta, probe sau alte documente”.

Mai mult, „*principiul contradictorialității este un element al principiului egalității armelor și al dreptului la un proces echitabil*”, context în care Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că „*egalitatea armelor este o trăsătură inerentă a unui proces echitabil, care presupune ca fiecărei părți să i se acorde posibilitatea rezonabilă de a prezenta cauza în condiții care să nu o plaseze într-o situație net dezavantajoasă visa-vis de adversarul său*” (Hotărârea din 16 noiembrie 2006 pronunțată în Cauza Klimentyev împotriva Rusiei, paragraful 95)⁶.

În plus, prin **Decizia nr. 641/2014**, Curtea Constituțională a stabilit că „*norma legală trebuie să permită comunicarea către toate părțile din procesul penal - inculpat, parte civilă, parte responsabilă civilmente - a documentelor care sunt de natură să influențeze decizia judecătorului și să prevadă posibilitatea tuturor acestor părți de a discuta în mod efectiv observațiile depuse instanței, prezența în fața instanței, prin citarea lor, fiind obligatorie*”.

În procedura contravențională, instanța de judecată competentă va administra probele prevăzute de lege, necesare în vederea verificării legalității și temeiniciei procesului-verbal. În acest sens, **art. 34 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001** stabilește că „*Instanța competentă să soluționeze plângerea, după ce verifică dacă aceasta a fost introdusă în termen, ascultă pe cel care a făcut-o și pe celelalte persoane citate, dacă aceștia s-au prezentat, administrează orice alte probe prevăzute de lege, necesare în vederea verificării legalității și temeiniciei procesului-verbal*”.

Așadar, instanțele judecătorești trebuie să manifeste un rol activ pentru aflarea adevărului, din moment ce contravenția intră sub incidența art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale privind dreptul la un proces echitabil.

Referitor la dreptul la apărare, Curtea Constituțională a statuat, în jurisprudența sa, că acesta este în serviciul efectivității realizării dreptului constituțional al cetățenilor de a se adresa justiției pentru apărarea drepturilor, libertăților și intereselor lor legitime (Decizia nr. 64 din 2 iunie 1994). Totodată, Curtea a calificat art. 24 din Constituție ca fiind o garanție a dreptului la un proces echitabil (Decizia nr. 462 din 17 septembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 775 din 24 octombrie 2014, paragraful 51, și Decizia nr. 111 din 3 martie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 373 din 16 mai 2016, paragraful 23). Având în vedere aceste evoluții jurisprudențiale, Curtea Constituțională a reținut că în cursul procedurilor judiciare dispozițiile art. 24 din Constituție se analizează coroborat cu cele ale art. 21 alin. (3) din Constituție, întrucât se subsumează acestora din urmă.

Dreptul la apărare conferă oricărei părți implicate într-un proces, potrivit intereselor sale și indiferent de natura procesului, posibilitatea de a utiliza toate mijloacele prevăzute de lege pentru a invoca în apărarea sa fapte sau împrejurări. Acest drept presupune participarea la ședințele de judecată, folosirea mijloacelor de

⁶ A se vedea Decizia nr. 641/2014

probă și invocarea excepțiilor prevăzute de lege a se vedea Decizia nr. 667 din 15 octombrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 870 din 20 noiembrie 2015, paragraful 33). Având în vedere cele de mai sus, raportat la cauza de față și ținând seama de faptul că încălcarea dreptului la apărare vizează o procedură judiciară, reținem incidența art. 21 alin. (3) coroborat cu art. 24 alin. (1) din Constituție.

Prin urmare, constatăm că, drept exigență impusă de prevederile art. 21 alin. (3) și art. 24 alin. (1) din Constituție, este necesar ca dispozițiile de procedură contravențională, chiar și în cazul în care sancțiunea contravențională este amenda mai mică de 3000 de lei, să prevadă o procedură bazată pe contradictorialitate.

De asemenea, Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor încalcă dreptul la un proces echitabil și dreptul la apărare întrucât nu prevede o cale de atac împotriva hotărârii pronunțate de instanță, potrivit art. 36² alin. (4) din noua lege. Ca atare, apreciem că pragul valoric al sancțiunii dispuse prin procesul verbal de constatare și sancționare a contravenției nu reprezintă o justificare obiectivă și rezonabilă pentru interzicerea accesului la calea de atac a apelului reglementată de art. 34 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001. Curtea Constituțională a reținut că, instituind reguli speciale privind exercitarea căilor de atac, legiuitorul trebuie să asigure părților interesate posibilitatea de a formula o cale de atac împotriva hotărârii judecătorești considerate defavorabile, iar lipsa oricărei căi de atac împotriva unei hotărâri pronunțate în instanță echivalează cu imposibilitatea exercitării unui control judecătoresc efectiv, dreptul de acces liber la justiție devenind astfel un drept iluzoriu și teoretic.

În consecință, apreciem că lipsa căii de atac a apelului în cazul hotărârilor judecătorești pronunțate în procedura derogatorie stabilită de Capitolul IV¹ din Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor încalcă obligativitatea constituțională și convențională a dublului grad de jurisdicție în materie contravențională, părțile fiind în imposibilitatea de a beneficia de toate garanțiile necesare asigurării unui proces echitabil și a dreptului la apărare.

Față de cele de mai sus, **Avocatul Poporului apreciază că argumentele invocate susțin neconstituționalitatea Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor (Pl-x nr. 589/2021) și solicită Curții Constituționale pronunțarea unei decizii de admitere a obiecției de neconstituționalitate.**

