

DECIZIA nr.404
din 21 septembrie 2022

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor

Publicată în Monitorul Oficial nr.1092 din 14.11.2022

Marian Enache	- președinte
Mihaela Ciochină	- judecător
Cristian Deliorga	- judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	- judecător
Laura-Iuliana Scânteii	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Ioana Marilena Chiorean	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, obiecție formulată de Avocatul Poporului.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și al art.15 alin.(1) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.3023 din 5 aprilie 2022 și constituie obiectul Dosarului nr.913A/2022.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, Avocatul Poporului susține că Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor (PL-x nr.589/2021) reglementează o procedură specială, derogatorie, de judecare a căilor de atac împotriva sancțiunilor avertismentului sau amenzii de valoare redusă, reglementare care aduce atingere prevederilor art.1 alin.(5), ale art.21 și ale art.24 din Constituție, referitoare, pe de-o parte, la lipsa de previzibilitate și claritate a normei legale, iar, pe de altă parte, la accesul liber la justiție, dreptul la un proces echitabil și dreptul la apărare.

4. Cu privire la admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate, Avocatul Poporului invocă jurisprudența Curții Constituționale, potrivit căreia, 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 nu reglementează obligativitatea introducerii obiecției de neconstituționalitate în interiorul termenului de protecție. Avocatul Poporului arată că 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, a fost înregistrată la instituția Avocatul Poporului cu nr.7778 din 29 martie 2022 și a fost trimisă spre promulgare la data de 2 aprilie 2022. Până la data formulării obiecției de neconstituționalitate, 5 aprilie 2022, legea nu fusese promulgată de Președintele României.

5. În continuare, Avocatul Poporului arată, ca aspecte preliminare, că prin Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor se urmărește introducerea unui nou capitol, capitolul IV¹, format din două articole, care reglementează căile de atac împotriva sancțiunilor avertismentului sau amenzii de valoare redusă. 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*”. Se subliniază și faptul că această propunere legislativă a primit aviz negativ atât din partea Consiliului Legislativ, cât și din partea Consiliului Superior al Magistraturii. 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 le 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 pronunțate în cadrul procedurii propuse. În aceste condiții, Guvernul a concluzionat că susține o asemenea propunere legislativă, sub rezerva însușirii aspectelor criticate de acesta.

6. Autorul obiecției de neconstituționalitate susține că legea criticată încalcă prevederile art.1 alin.(5) din Constituție prin lipsa sa de previzibilitate și claritate. Se arată că 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 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 asimilate 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.

7. Avocatul Poporului susține că, analizând sistematic modalitatea în care cap.IV¹ – *Căile de atac împotriva sancțiunilor avertismentului sau amenzii de valoare redusă* - se integrează în ansamblul normativ al Ordonanței Guvernului nr.2/2001, se observă 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, procedura distinctă de cea reglementată la cap.IV cu denumirea marginală *Căile de atac*. Cu referire la procedeul legislativ al derogării, se arată 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 cuprinsă în art.I [cu referire la introducerea cap.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*”, se observă 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 3.000 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 cap.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, 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 pentru petent obligația să completeze formularul de plângere contravențională, atunci când sancțiunea contestată este avertismentul sau amenda care nu depășește suma de 3.000 lei. Așadar, lipsa de previzibilitate și claritate a noilor reglementări determină imposibilitatea destinatarului legii de a se conforma, or, pentru a fi înțeleasă și respectată de destinatarul său, legea trebuie să îndeplinească anumite cerințe de claritate, astfel încât acești destinatari să își poată adapta în mod corespunzător conduita, sens în care se invocă Decizia Curții Constituționale nr.637 din 13 octombrie 2015, paragraful 34).

8. Se mai susține că, 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 criticată 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 zile. 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 altor hotărâri judecătorești pronunțate în materie contravențională, care vor fi redactate ulterior pronunțării acestora. De asemenea, se arată că este lipsită de claritate și modalitatea de calcul al 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. De altfel, aceste aspecte au fost remarcate și de Consiliul Superior al Magistraturii în avizul transmis Biroului permanent al Senatului.

9. Așadar, date fiind coordonatele constituționale invocate și având în vedere importanța de rang constituțional a domeniului reglementat – materia contravențională – 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 Curții Constituționale nr.732 din 20 noiembrie 2018), iar în reglementarea supusă controlului de constituționalitate, 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, 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. În concluzie, dispozițiile legale criticate sunt neclare și lipsite 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.

10. Autorul obiecției de neconstituționalitate mai susține că legea criticată afectează liberul acces la justiție, garantat de art.21 alin.(1) și (2) din Constituție. În acest sens, se arată că legiuitorul a dispus în sarcina contravenientului sancționat prin aplicarea avertismentului sau cu amendă care nu depășește 3.000 de lei obligativitatea de a completa formularul de plângere contravențională. Din prisma celor expuse mai sus, din cauza neclarității normei, se observă 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 3.000 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 din 4 iulie 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 din 7 mai 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, sub aspectul normelor de procedură, ordonanța se completează cu normele de procedură civilă. Principiul disponibilității este caracteristic procesului civil, iar, în lumina acestuia, 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 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.

11. De asemenea, Avocatul Poporului susține că legea criticată încalcă dreptul la un proces echitabil și dreptul la apărare, garantat de art.21 alin.(3) și art.24 din Constituție. Potrivit reglementării criticate, soluționarea plângerii contravenționale presupune o procedură scrisă, desfășurată în camera de consiliu, de regulă, în lipsa părților. Înfățișarea 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 criticată. 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 către legiuitor, în virtutea competenței sale constituționale conferite de art.126 din Legea fundamentală, este o procedură specială, facultativă, fiind, de regulă, scrisă, lipsită de oralitate, principiul 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 din 25 februarie 2016). În reglementarea acestei proceduri în materia contravențiilor, care există și în materie civilă, ar fi trebuit să se țină cont de particularitățile răspunderii contravenționale. Astfel, 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 din 6 mai 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 „*acuzații 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 din 28 iunie 2011 și din 13 martie 2012, pronunțate 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 din 8 octombrie 2020, paragrafele 20 și 22).

12. Se mai susține că, 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, 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 vizavi de adversarul său” (Hotărârea din 16 noiembrie 2006 pronunțată în Cauza *Klimentyev împotriva Rusiei*, paragraful 95). În plus, prin Decizia nr.641 din 11 noiembrie 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 judecătorească 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 privind dreptul la un proces echitabil din Convenție.

13. Referitor la încălcarea dreptului la apărare, se invocă jurisprudența Curții Constituționale, potrivit căreia 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, paragraful 51, și Decizia nr.111 din 3 martie 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 probă și invocarea excepțiilor prevăzute de lege (a se vedea Decizia nr.667 din 15 octombrie 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, Avocatul Poporului reține incidența art.21 alin.(3) coroborat cu art.24 alin.(1) din Constituție. Așadar, drept exigentă 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 3.000 de lei, să prevadă o procedură bazată pe contradictorialitate.

14. De asemenea, se susține că 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 această lege. Ca atare, 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. Așa cum a reținut Curtea Constituțională în jurisprudența sa, legiuitorul, instituind reguli speciale privind exercitarea căilor de atac, 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 judecătorec efectiv, dreptul de acces liber la justiție devenind astfel un drept iluzoriu și teoretic. În consecință, lipsa căii de atac a apelului în cazul hotărârilor judecătorești pronunțate în procedura derogatorie stabilită de cap.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.

15. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992, sesizarea a fost transmisă președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, pentru a formula punctele de vedere asupra acesteia.

16. **Guvernul** a transmis punctul său de vedere cu Adresa nr.5/2622/2022 înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.3755 din 3 mai 2022, prin care apreciază că sesizarea de neconstituționalitate este întemeiată. Astfel, arată că procedura specială de judecată a căilor de atac „împotriva sancțiunilor avertismentului sau amenințării 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 din 18 iunie 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”. Însă reglementarea unei proceduri similare în materie contravențională trebuie să țină seama 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 din 6 mai 2020, paragraful 122). În același sens este și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în care contravențiile au fost asimilate unei „acuzății în materie penală”, astfel cum rezultă din hotărârile invocate de autorul obiecției de neconstituționalitate, motiv pentru care în procedura plângerii împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii trebuie asigurate garanțiile procesuale prevăzute de Convenție, respectiv, dreptul la un proces public și de a fi prezent la proces, egalitatea armelor, reglementarea unei proceduri care să asigure contradictorialitatea și a unei căi de atac.

17. Referitor la publicitatea ședinței de judecată, în Hotărârea din 23 noiembrie 2006, pronunțată în *Cauza Jussila împotriva Finlandei*, s-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 „acuzăție în materie penală” la cauze care nu se încadrează în categoriile tradiționale de drept penal, „acuzățiile în materie penală” nu au toate aceeași greutate (paragraful 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 (paragraful 42). Or, prin legea criticată 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 3.000 lei. Dincolo de discuțiile care pot avea loc în ceea ce privește calificarea unei amenzi de 3.000 de lei drept „amendă de valoare redusă”, criteriul ales nu poate justifica prin el însuși derogarea de la principiul oralității și al publicității ședinței de judecată. Totodată, nu s-ar putea justifica derogările de la procedura de drept comun în situațiile în care organul constatatator aplică o sancțiune principală, dintre cele reglementate de art.5 alin.(2) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, sau o altă sancțiune principală prevăzută de un alt act normativ contravențional special, dar, pentru protejarea ordinii publice, aplică una sau mai multe sancțiuni complementare cu efecte importante asupra patrimoniului contravenientului, cum este, spre exemplu, sancțiunea complementară a confiscării bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenții. În legătură cu participarea părților și publicitatea ședinței de judecată, jurisprudența Curții Constituționale se plasează pe coordonatele unui proces guvernat de principiul contradictorialității, al oralității procedurii și al transparenței actului de justiție, asigurându-se, în acest fel, încrederea cetățeanului în modul de realizare a acestuia (a se vedea, în acest sens, *ad similibis*, în materie procesual civilă, Decizia nr.194 din 27 aprilie 2004 sau Decizia nr.757 din 5 noiembrie 2015, iar în materie procesual penală Decizia nr.599 din 21 octombrie 2014 sau Decizia nr.630 din 8 octombrie 2015). De aceea, justiția nu trebuie să fie una ascunsă, secretă, ci, din contră, ea trebuie să asigure participarea efectivă a părților în vederea realizării în mod plenar a actului de justiție. Legiuitorul trebuie să stabilească, desigur, într-un mod restrictiv motivele în temeiul cărora actul de justiție s-ar realiza fără participarea părților, însă atunci când sunt dezbătute chestiuni de fond ale pricinii, acesta nu are îndreptățirea constituțională de a reglementa o procedură care să nu implice posibilitatea părților de a-și prezenta punctele de vedere, susținerile sau cererile. Numai în acest mod poate fi asigurată accesibilitatea procedurii judiciare pentru părți.

18. Astfel, Guvernul arată că normele criticate 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 Curții Europene a Drepturilor Omului 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 (a se vedea, Hotărârea din 3 iunie 2000, pronunțată în *Cauza Krčmár și alții împotriva Republicii Ceha*).

19. Guvernul mai arată că reglementarea nu are în vedere nici faptul că, indiferent de cuantumul amenzi 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 constatatator va face mențiuni despre aceste împrejurări, care trebuie să fie confirmate de cel puțin un martor, caz în care procesul-verbal va cuprinde și datele personale din actul de identitate al martorului și semnătura acestuia. 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 legea criticată nu cuprind nicio precizare referitoare la aceste aspecte, creând astfel premisele încălcării dreptului la apărare. În practica instanțelor de judecată, s-a decis că este nelegală hotărârea în cazul în care instanța de fond a soluționat cauza fără a proceda la citarea martorului semnat al procesului-verbal de contravenție, fiind afectată prezumția de nevinovăție a celui împotriva căruia statul formulează o „acuzatie”, soluția reprezentând o ingerință nejustificată în dreptul la un proces echitabil, drept consacrat de art.6 din Convenție și de art.21 din Constituție.

20. Cu privire la principiul legalității, consacrat de art.1 alin.(5) din Constituție, Guvernul invocă jurisprudența Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului, potrivit căreia, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune ca textul normativ 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, astfel ca, în procesul de interpretare și aplicare a legii, să ofere persoanei vizate o protecție adecvată împotriva arbitrarului (a se vedea în acest sens, spre exemplu, hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului din 4 mai 2000, pronunțată în *Cauza Rotam împotriva României*, paragraful 52, și din 25 ianuarie 2007, pronunțată în *Cauza Sissanis împotriva României*, paragraful 66, sau deciziile Curții Constituționale nr.189 din 2 martie 2006, nr.903 din 6 iulie 2010 sau nr.26 din 18 ianuarie 2012). În domeniul contravențional, după cum a reținut Curtea Constituțională prin Decizia nr.435 din 4 iulie 2019, procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției se bucură de prezumția de legalitate, însă, atunci când este formulată o plângere împotriva acestuia, este contestată chiar prezumția de care se bucură, iar în acest caz instanța de judecată competentă va administra probele prevăzute de lege, necesare în vederea verificării legalității și temeiniciei procesului-verbal. Cel care a formulat plângerea nu trebuie să își demonstreze propria nevinovăție, revenind instanței de judecată obligația de a administra tot probatoriul necesar stabilirii adevărului. Totodată, Curtea a reținut că instanțele de judecată nu pot face aplicarea strictă a regulii *onus probandi incumbit actori*, ci, din contră, chiar ele trebuie să manifeste un rol activ pentru aflarea adevărului, din moment ce contravenția intră sub incidența art.6 din Convenție. În acest sens sunt dispozițiile art.34 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001. Astfel, s-a constatat că instanței de judecată îi incumbă un rol activ mai accentuat în acest domeniu, în raport cu alte procese care se judecă potrivit Codului de procedură civilă, revenindu-i acesteia obligația să administreze întregul probatoriu necesar stabilirii adevărului. Or, în procedura scrisă propusă, de principiu, nu pot fi administrate alte probe în afara înscrisurilor, contravenientul nu își poate prezenta decât în scris apărările, iar citarea părților se dispune doar dacă instanța consideră necesar sau la solicitarea expresă a acestora.

21. Guvernul mai arată că, deși legea criticată prevede posibilitatea, atât pentru petent, cât și pentru intimat, de a solicita, prin intermediul formularelor tipizate, orice alte dovezi necesare, modalitatea de reglementare a acestei proceduri nu este compatibilă cu administrarea altor probe, atunci când nu se dispune înfățișarea părților, care este, de fapt, regula în situațiile menționate anterior. Mai mult, chiar dacă se dispune înfățișarea părților în condițiile propuse la art.36² alin.(2), judecarea cauzei în aceste situații ar continua tot în camera de consiliu, iar nu potrivit dispozițiilor dreptului comun, fără a rezulta dacă părțile, ulterior citării acestora de către instanță, vor putea participa în mod direct și efectiv la administrarea probatoriului sau dacă soluționarea litigiului se face, și în acest caz, în baza dovezilor propuse în procedura scrisă. Din această perspectivă, reglementarea este lipsită de claritate și previzibilitate, putând genera dificultăți de interpretare și aplicare atât pentru instanțe, cât și pentru părți. Mai mult, normele criticate nu definesc noțiunea de „petent”, iar din conținutul lor se înțelege că petentul ar fi exclusiv contravenientul. Astfel, acestea nu vor fi aplicabile părții vătămate prin contravenție (care poate avea interes să conteste cuantumul despăgubirilor), nici persoanei căreia îi aparțin bunurile confiscate (alta decât contravenientul, interesată să atace măsura confiscării), deși inclusiv în cazul acestor persoane acțiunea are natura unei plângeri contravenționale. Totodată, în legătură cu reglementarea unei căi de atac, se observă că dispozițiile art.36² nu cuprind norme referitoare la calea de atac ce poate fi exercitată împotriva hotărârii instanței care se pronunță pe fondul cauzei. Și în ceea ce privește dispozițiile art.36² alin.(3) norma este lipsită de claritate, atât raportat la modalitatea de redactare și pronunțare a hotărârii, cât și la calculul termenului de 30 de zile. Astfel, pe de o parte, din formularea propusă nu este clar dacă se urmărește ca pronunțarea hotărârii să se facă la un moment ulterior redactării acesteia, prin derogare de la dreptul comun aplicabil în materie procesual civilă în reglementarea în vigoare [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. În cazul în care intenția legiuitorului este ca pronunțarea hotărârii judecătorești să fie ulterioară redactării, în măsura

adoptării propunerii formulate, în funcție de natura și valoarea sancțiunii contravenționale contestate, va exista o abordare diferită atât față de dreptul comun în materie civilă, cât și față de dispozițiile aplicabile altor hotărâri judecătorești pronunțate în materie contravențională, care vor fi redactate ulterior pronunțării acestora. Pe de altă parte, este lipsită de claritate modalitatea de calcul al termenului de 30 de zile, deoarece, în cazul în care nu se dispune înfățișarea părților, propunerea vizează curgerea acestui termen de la primirea tuturor informațiilor necesare, fără a se putea stabili cum se determină acest moment.

22. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului** nu au comunicat punctele lor de vedere.

CURTEA,

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

23. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, la data de 23 martie 2022.

24. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, se susține că prevederile legii criticate contravin dispozițiilor constituționale ale art.1 alin.(5) privind obligația respectării Constituției, a supremației sale și a legilor, ale art.21 privind accesul liber la justiție și dreptul la un proces echitabil și ale art.24 privind dreptul la apărare.

25. **Analizând admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate**, Curtea reține că are obligația verificării îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a obiecției de neconstituționalitate, prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, sub aspectul titularului dreptului de sesizare, al termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și al obiectului controlului de constituționalitate. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, iar cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează a fi cercetate în ordine, constatarea neîndeplinirii uneia având efecte dirimante și făcând inutile analiza celorlalte condiții (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.334 din 10 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.455 din 31 mai 2018, paragraful 27).

26. Sub aspectul titularului dreptului de sesizare, Curtea constată că obiecția care formează obiectul Dosarului nr.913A/2022 îndeplinește condiția de admisibilitate, prevăzută de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, aceasta fiind formulată de Avocatul Poporului, care are dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului de constituționalitate *a priori*.

27. Sub aspectul termenului de sesizare, Curtea reține că obiecția de neconstituționalitate a fost depusă la Curtea Constituțională la data de 5 aprilie 2022. Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor a fost adoptată în procedură generală de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, la data de 23 martie 2022, a fost depusă la secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare asupra constituționalității sale la data de 28 martie 2022 și a fost trimisă la Președintele României pentru promulgare la data de 2 aprilie 2022. 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.*” Ținând cont de dispozițiile art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992 și având în vedere că legea care formează obiectul controlului de constituționalitate nu a fost adoptată în procedura de urgență, a fost depusă la secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare asupra constituționalității sale la data de 28 martie 2022, a fost trimisă la promulgare la data de 2 aprilie 2022, iar sesizarea de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională la data de 5 aprilie 2022, s-ar putea pune problema respectării termenului de 5 zile prevăzut de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992. Referitor la natura juridică a termenelor prevăzute de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, Curtea a reținut în jurisprudența sa că acestea sunt termene de protecție pentru titularii dreptului de sesizare a instanței constituționale, astfel încât nu există nicio sancțiune dacă aceștia sesizează instanța constituțională după expirarea lor; în plus, aceste termene privesc desfășurarea raporturilor constituționale dintre autorități publice; în măsura în care nu se prevede altfel în mod expres, ele nu se calculează pe zile libere (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.233 din 20 decembrie 1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.638 din 28 decembrie 1999, sau Decizia nr.67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.223 din 13 martie 2018, paragrafele 50 și 51). De asemenea, așa cum a reținut Curtea la paragraful 70 al Deciziei nr.67 din 21

februarie 2018, o sesizare a Curții Constituționale (i) va fi întotdeauna admisibilă dacă se realizează în interiorul termenelor legale de 5 zile, respectiv 2 zile, prevăzute de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, (ii) va fi admisibilă după depășirea termenului legal prevăzut de Legea nr.47/1992, în interiorul termenelor de promulgare de 20 de zile, respectiv 10 zile, prevăzute de art.77 alin.(1) și (3) din Constituție, însă condiționat de nepromulgarea legii, (iii) va fi admisibilă în ipoteza întreruperii termenului de promulgare, ca urmare a formulării în prealabil a unei alte sesizări de neconstituționalitate, doar dacă s-a realizat în interiorul termenului de promulgare de 20 de zile, respectiv de 10 zile, pe care titularul sesizării l-ar fi avut la dispoziție ipotetic, dacă nu ar fi intervenit cazul de întrerupere a procedurii promulgării. Dimpotrivă, dacă nu sunt întrunite condițiile cu privire la termenele stabilite de lege și de Constituție, sesizarea Curții va fi respinsă ca inadmisibilă. Având în vedere că legea criticată a fost trimisă la promulgare la data de 2 aprilie 2022, iar Curtea Constituțională a fost sesizată la data de 5 aprilie 2022, nefiind promulgată până la această dată, Curtea constată că obiecția a fost formulată în interiorul termenului de promulgare de 20 de zile, termen prevăzut de art.77 alin.(1) din Constituție, aspect ce se încadrează în a doua ipoteză din paragraful 70 al Deciziei nr.67 din 21 februarie 2018. Chiar dacă sesizarea de neconstituționalitate a fost formulată după depășirea termenului legal prevăzut de Legea nr.47/1992, aceasta a fost depusă în interiorul termenului de promulgare de 20 de zile, prevăzut de art.77 alin.(1) din Constituție, legea criticată nefiind încă promulgată, astfel că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă și sub aspectul termenului de sesizare.

28. Sub aspectul obiectului sesizării, Curtea constată că aceasta vizează o lege nepromulgată, și anume Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, lege adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, la data de 23 martie 2022.

29. 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, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

30. Înainte de a trece la analiza criticilor de neconstituționalitate invocate de Avocatul Poporului, Curtea reține că este necesară examinarea domeniului de reglementare al legii criticate. Astfel, așa cum rezultă din titlul acesteia și din expunerea de motive, legea criticată are ca domeniu de reglementare modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor. În realitate, se completează Ordonanța Guvernului nr.2/2001 prin introducerea în cuprinsul acesteia a cap.IV¹ - *Căile de atac împotriva sancțiunilor avertismentului sau amenzii de valoare redusă*, care reglementează o procedură specială, simplificată, de contestare a proceselor-verbale prin care s-a aplicat sancțiunea avertismentului sau sancțiunea amenzii contravenționale care nu depășește suma de 3.000 lei. Astfel, art.I din legea supusă controlului de constituționalitate conține următoarele prevederi: atunci când sancțiunea contestată este avertismentul sau amenda care nu depășește suma de 3.000 lei, petentul este obligat să completeze formularul de plângere contravențională; odată cu formularul de plângere împotriva procesului-verbal de constatare și de aplicare a sancțiunii se depun ori se trimit și copii de pe înscrisurile de care contravenientul înțelege să se folosească și se indică dovezile de care petentul înțelege să se folosească; în cazul în care informațiile furnizate de contravenient sau, după caz, de persoana care a făcut plângerea nu sunt suficient de clare sau sunt inadecvate, ori formularul nu a fost completat corect, contravenientului i se vor comunica în scris lipsurile, instanța acordând acestuia posibilitatea să completeze sau să rectifice formularul ori să furnizeze informații sau înscrisuri suplimentare, în termen de cel mult 10 zile de la primirea comunicării, sub sancțiunea anulării plângerii, situație în care se va folosi un formular tipizat pentru completarea formularului de plângere; dacă obligațiile privind completarea sau rectificarea formularului de plângere nu sunt îndeplinite în acest termen, prin încheiere, dată în camera de consiliu, se dispune anularea plângerii; împotriva încheierii de anulare, petentul va putea face numai cerere de reexaminare, solicitând motivat să se revină asupra măsurii anulării; cererea de reexaminare se face în termen de 15 zile de la data comunicării încheierii; cererea se soluționează prin încheiere definitivă dată în camera de consiliu, cu citarea petentului, de către un alt complet format dintr-un judecător al instanței respective, desemnat prin repartizare aleatorie, care va putea reveni asupra măsurii anulării dacă aceasta a fost dispusă eronat sau dacă neregularitățile au fost înlăturate în termenul acordat; în caz de admitere a cererii de reexaminare, cauza se retrimite completului inițial investit; după primirea formularului de plângere împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii completat corect, instanța va trimite formularul tipizat de răspuns, de îndată, spre completare, organului care a aplicat sancțiunea, însoțit de o copie a formularului de plângere și de copii de pe înscrisurile depuse de petent; în termen de 30 de zile de la comunicarea actelor, organul care a aplicat sancțiunea va trimite instanței formularul tipizat de răspuns, precum și copii de pe înscrisurile de care înțelege să se folosească indicând și orice alte dovezi necesare; instanța va comunica petentului copii

de pe răspunsul organului care a aplicat sancțiunea, precum și de pe înscrisurile depuse de acesta; procedura cu privire la plângerile contravenționale, atunci când sancțiunea contestată este avertismentul sau amenda care nu depășește suma de 3.000 lei, este scrisă și se desfășoară în camera de consiliu; în vederea soluționării cauzei, instanța poate încuviința și alte probe în afara înscrisurilor depuse de părți; instanța dispune înfățișarea părților, dacă apreciază acest fapt ca fiind necesar, sau la solicitarea expresă a uneia dintre părți prin completarea secțiunilor aferente din formularele prevăzute; 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. Art.II din legea criticată prevede că formularele introduse se aprobă prin ordin al ministrului justiției, în termen de 30 zile de la intrarea în vigoare a legii, iar art.III dispune republicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, a Ordonanței Guvernului nr.2/2001, cu modificările aduse de legea criticată.

31. Referitor la critica privind încălcarea prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție prin lipsa de previzibilitate și claritate a normelor legale, Curtea reține că autorul obiecției de neconstituționalitate susține, în esență, că modificarea legislativă supusă controlului de constituționalitate nu este exhaustivă, corelată și integrată în ansamblul normelor Ordonanței Guvernului nr.2/2001, 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, petentul fiind obligat să completeze formularul de plângere contravențională, atunci când sancțiunea contestată este avertismentul sau amenda care nu depășește suma de 3.000 lei, ceea ce determină imposibilitatea destinatarului legii de a se conforma acesteia.

32. Cu privire la aceste susțineri, Curtea constată că legea supusă controlului de constituționalitate, deși, așa cum este menționat în titlul acesteia, se referă la modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001, în realitate, completează acest act normativ – legea generală în materia contravențiilor – instituind o procedură specială, simplificată, scrisă, de soluționare a căilor de atac împotriva proceselor-verbale de sancționare prin care s-a aplicat sancțiunea avertismentului sau sancțiunea amenzii contravenționale care nu depășește suma de 3.000 lei. Procedura specială simplificată introdusă prin dispozițiile criticate este similară cu cea existentă în materie civilă, prevăzută în titlul X – *Procedura cu privire la cererile de valoare redusă* al cărții a VI-a din Codul de procedură civilă, procedură aplicabilă atunci când valoarea cererii, fără a se 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 specială reglementată în materie civilă are un caracter facultativ, reclamantul putând opta pentru procedura reglementată de art.1026 și următoarele din Codul de procedură civilă și procedura de drept comun, 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 în vedere Regulamentul (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 prevăzută de Codul de procedură civilă cu privire la cererile cu valoare redusă este reglementată ca o procedură scrisă, în care sunt utilizate formulare tipizate pentru actele de procedură, însă părților li se oferă posibilitatea de a alege între dreptul comun și procedura specială. Pronunțându-se asupra constituționalității dispozițiilor art.1.026-1.033 din Codul de procedură civilă, prin Decizia nr.101 din 25 februarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.364 din 12 mai 2016, Curtea a reținut că dispozițiile legale criticate reglementează o procedură specială prin care se soluționează cererile a căror valoare nu depășește suma de 10.000 lei la data sesizării instanței, fiind exclusă de la aplicare în materiile și cererile expres prevăzute de art.1.026 alin.(2) și (3) din Codul de procedură civilă, având un caracter alternativ, reclamantul putând alege între procedura specială și procedura de drept comun. Totodată, Curtea a reținut că „procedura privind cererile cu valoare redusă astfel cum a fost configurată, prin art.1.026-1.033 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. Hotărârea pronunțată asupra cererii se comunică părților, care pot formula apel în termenul prevăzut de lege.”

33. Cât privește susținerea Avocatului Poporului potrivit căreia textul criticat transformă dreptul persoanei de a formula plângere împotriva procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției într-o obligație de exercitare a unei acțiuni în justiție, Curtea constată că aceasta este

neîntemeiată, deoarece textul criticat nu instituie obligația de a ataca toate procesele-verbale de constatare și sancționare a contravenției care stabilesc sancțiunea avertismentului sau amenda contravențională sub 3.000 de lei, ceea ce ar echivala cu o prezumție a nelegalității tuturor proceselor-verbale de constatare și sancționare a contravenției care stabilesc sancțiunea avertismentului sau amenda contravențională sub 3.000 de lei. Astfel, chiar dacă art.1 din legea supusă controlului de constituționalitate, cu referire la introducerea art.36¹ alin.(1) în Ordonanța Guvernului nr.2/2001, prevede că „*petentul este obligat să completeze formularul de plângere contravențională*”, din modul în care este formulat, aplicând metoda de interpretare literală, reiese că se aplică doar în ipoteza în care sancțiunea „*contestată*”, iar nu sancțiunea aplicată, este avertismentul sau amenda care nu depășește suma de 3.000 lei. Totodată, utilizând metoda de interpretare teleologică a textului și analizând expunerea de motive a legii supuse controlului de constituționalitate, reiese că legiuitorul a urmărit instituirea unei proceduri scrise, simplificate, „menite să eficientizeze actul de justiție în cazul sancțiunilor contravenționale de valoare redusă”, prin introducerea unor formulare standard, atât pentru plângerea contravențională, cât și pentru răspunsul organului constatator, evident fără a intenționa ca formularea căii de atac să fie obligatorie. Așadar, intenția reală a legiuitorului, în ipoteza în care sancțiunea aplicată este avertismentul sau amenda care nu depășește suma de 3.000 lei, nu a fost și nici nu ar fi putut să fie instituirea obligației formulării căii de atac împotriva procesului-verbal de constatare și sancționare. Astfel, consecințele necompletării formularului constau în imposibilitatea exercitării căii de atac. Or, este evident că, în situația în care nu se dorește contestarea procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției, nu se va completa formularul de plângere contravențională. Prin urmare, susținerea Avocatului Poporului potrivit căreia textul criticat transformă dreptul persoanei de a formula plângere împotriva procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției într-o obligație de exercitare a unei acțiuni în justiție este lipsită de suport juridic.

34. Referitor la critica privind neclaritatea caracterului procedurii simplificate privind exercitarea căii de atac împotriva procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției, Curtea reține că, atât din modul în care este redactat, cât și din interpretarea sistematică a acestor dispoziții în ansamblul actului normativ pe care îl completează, capitolul introdus în Ordonanța Guvernului nr.2/2001 prin legea criticată, care cuprinde două articole referitoare la introducerea unei proceduri scrise, simplificate, de contestare a proceselor-verbale de constatare și sancționare a contravențiilor, prin completarea unor formulare standard, în ipoteza în care sancțiunea contestată este avertismentul sau amenda care nu depășește suma de 3.000 lei, reprezintă norme derogatorii de la procedura de drept comun a contestării proceselor-verbale de sancționare, procedură reglementată de dispozițiile art.31-36 din Ordonanța Guvernului nr.2/2001. *De lege lata*, potrivit prevederilor art.31 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, „*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.*” În conformitate cu art.34 alin.(1) din același act normativ, „*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, și hotărăște asupra sancțiunii, despăgubirii stabilite, precum și asupra măsurii confiscării. Dispozițiile art.236¹ și ale art.405 din Codul de procedură civilă nu sunt aplicabile*”, iar, potrivit alin.(2) al din același articol, „*Dacă prin lege nu se prevede altfel, hotărârea prin care s-a soluționat plângerea poate fi atacată numai cu apel. Apelul se soluționează de secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului. Motivarea apelului nu este obligatorie. Motivele de apel pot fi susținute și oral în fața instanței. Apelul suspendă executarea hotărârii.*” Art.35 din Ordonanța Guvernului nr.2/2001 prevede că „*Plângerile împotriva proceselor-verbale de constatare și sancționare a contravențiilor se soluționează cu precădere.*” Potrivit art.1 din legea supusă controlului de constituționalitate, cu referire la introducerea art.36¹ alin.(1) în Ordonanța Guvernului nr.2/2001, „*petentul este obligat să completeze formularul de plângere contravențională atunci când sancțiunea contestată este avertismentul sau amenda ce nu depășește suma de 3.000 de lei*”.

35. Analizând raportul dintre cele două reglementări (cea în vigoare și cea introdusă prin legea criticată), Curtea constată că acesta este unul de tip lege generală – lege specială, situație în care se aplică principiul general de drept *specialia generalibus derogant*. Astfel, Curtea reține că, în ipoteza în care sancțiunea contestată este avertismentul sau amenda care nu depășește suma de 3.000 lei, petentul are la dispoziție doar procedura specială, simplificată, scrisă, reglementată de dispozițiile criticate, neputând opta, potrivit legii criticate, între aceasta și procedura de drept comun, prevăzută de cap.IV – *Căile de atac* (art.31-36) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001.

36. Examinând punctual dispozițiile legii criticate, din perspectiva îndeplinirii cerințelor de claritate a legii, Curtea reiterează jurisprudența sa referitoare la art.1 alin.(5) din Constituție, cu privire la principiul calității actelor normative, potrivit căreia una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative (Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al

României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014, paragraful 225). În acest sens, Curtea a constatat 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 să fie dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu afectează însă previzibilitatea legii (a se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr.903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.584 din 17 august 2010, Decizia Curții Constituționale 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, sau Decizia nr.447 din 29 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.674 din 1 noiembrie 2013). În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. 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 (a se vedea Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza *Rotaru împotriva României*, paragraful 52, și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza *Sissanis împotriva României*, paragraful 66). De aceea, o lege îndeplinește condițiile calitative impuse atât de Constituție, cât și de Convenție, numai dacă norma este enunțată cu suficientă precizie pentru a permite cetățeanului să își adapteze conduita în funcție de aceasta, astfel încât, apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă și să își corecteze conduita (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.72 din 29 ianuarie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.332 din 2 mai 2019, paragraful 52).

37. Aplicând aceste considerente de principiu la cauza de față, Curtea constată că art.I din legea analizată, cu referire la introducerea art.36¹ alin.(1) în Ordonanța Guvernului nr.2/2001, întrunește cerința de claritate astfel încât să poată fi aplicat, pentru a permite cetățeanului să își adapteze conduita în funcție de acesta, astfel încât, apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă și să își corecteze conduita. Astfel, în ipoteza în care sancțiunea contestată este avertismentul sau amenda care nu depășește suma de 3.000 lei, dispozițiile criticate instituie norme derogatorii de la procedura de drept comun a contestării proceselor-verbale de sancționare, petentul având la dispoziție doar procedura reglementată de dispozițiile criticate, neputând alege între aceasta și procedura de drept comun, reglementată de art.31-36 din Ordonanța Guvernului nr.2/2001.

38. Însă, cu privire la art.I din lege, cu referire la introducerea art.36¹ alin.(2) în Ordonanța Guvernului nr.2/2001, Curtea reține că acesta prevede că „*Odată cu formularul de plângere împotriva procesului-verbal de constatare și de aplicare a sancțiunii se depun ori se trimit și copii de pe înscrisurile de care contravenientul înțelege să se folosească și se indică dovezile de care petentul înțelege să se folosească.*” În primul rând, Curtea observă că textul nu definește noțiunea de „*petent*”, lăsând să se înțeleagă că aceasta este diferită față de cea de contravenient, între cele două categorii existând relația gen proxim (petent) – diferență specifică (contravenient). Astfel, potrivit art.31 alin.(2) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, poate face plângere împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii: contravenientul, partea vătămată numai în ceea ce privește despăgubirea, iar cel cărui îi aparțin bunurile confiscate, altul decât contravenientul, numai în ceea ce privește măsura confiscării. Or, în legea criticată se folosesc alternativ termenii „*petent*” și „*contravenient*”, însă fără să prevadă posibilitatea părții vătămate de a face plângere în ceea ce privește despăgubirea și nici posibilitatea celui cărui îi aparțin bunurile confiscate, altul decât contravenientul, de a face plângere în ceea ce privește măsura confiscării. Totodată, Curtea reține că art.5 alin.(4) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001 permite legiuitorului să stabilească și alte sancțiuni principale, dar și complementare, prevăzute în acte normative speciale. Aceasta este situația în cazul contravențiilor rutiere, în ipoteza în care contravenientului îi este aplicată sancțiunea principală a amenzii contravenționale, dar și una sau mai multe sancțiuni complementare prevăzute de art.96 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.195/2002 privind circulația pe drumurile publice, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.670 din 30 august 2006 Or, legea criticată nu face nicio referire la posibilitatea de a ataca sancțiunile complementare aplicate.

39. Prin urmare, din analiza conținutului normativ al textelor introduse prin legea criticată în cuprinsul Ordonanței Guvernului nr.2/2001, nu rezultă cu claritate dacă petentul este numai

contravenientul sau poate fi și altă persoană, astfel încât procedura nou-introdusă nu se poate aplica nici de părțile interesate, nici de către instanța judecătorească.

40. În al doilea rând, textul criticat - art.I din lege, cu referire la introducerea art.36¹ alin.(2) în Ordonanța Guvernului nr.2/2001 - prevede probele care se trimit odată cu formularul de plângere împotriva procesului-verbal de constatare și de aplicare a sancțiunii, făcând distincție între „*înscrisurile de care contravenientul înțelege să se folosească*” și „*dovezile de care petentul înțelege să se folosească*.” Aplicând metoda de interpretare literală, Curtea observă că textul criticat instituie posibilitatea de a depune probe diferite în funcție de calitatea procesuală activă, după cum urmează: contravenientul poate depune numai înscrisuri, iar ceilalți petenți orice dovezi pe care le consideră necesare. Însă, aplicând metoda logică de interpretare a unei norme juridice, Curtea constată că legiuitorul a intenționat reglementarea unei proceduri scrise, care, de regulă, se desfășoară fără înfățișarea părților, ceea ce ar face imposibilă administrarea altor probe în afară de înscrisuri. Prin urmare, textul poate avea două soluții legislative distincte, ceea ce conduce la imposibilitatea aplicării lui în forma adusă prin legea criticată.

41. Pe de altă parte, deși art.36¹ alin.(2) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, astfel cum este introdus prin legea criticată, face distincție între probele permise în această procedură simplificată, în funcție de calitatea procesuală activă, art.36¹ alin.(9) nu mai reglementează aceeași distincție, prevăzând că „*După primirea formularului de plângere împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii completat corect, instanța va trimite formularul tipizat de răspuns, de îndată, spre completare, organului care a aplicat sancțiunea, însoțit de o copie a formularului de plângere și de copii de pe înscrisurile depuse de petent.*”

42. De asemenea, Curtea observă că art.36¹ alin.(3), nou-introdus prin legea criticată, prevede că, „*În cazul în care informațiile furnizate de contravenient sau, după caz, de persoana care a făcut plângerea nu sunt suficient de clare sau sunt inadecvate, ori formularul nu a fost completat corect, contravenientului i se vor comunica în scris lipsurile, instanța acordând acestuia posibilitatea să completeze sau să rectifice formularul ori să furnizeze informații sau înscrisuri suplimentare, în termen de cel mult 10 zile de la primirea comunicării, sub sancțiunea anulării plângerii, situație în care se va folosi un formular tipizat pentru completarea formularului de plângere.*” Or, Curtea reține că, din analiza conținutului normativ al acestui text, se deduce că doar contravenientului i se comunică necesitatea complinirii lipsurilor, nu și petentului, ceea ce creează confuzie cu privire la aplicarea normei.

43. Așadar, prin modul în care sunt redactate, atât dispozițiile art.36¹ alin.(2) și (3), cât și dispozițiile art.36¹ alin.(9) din legea criticată sunt neclare cu privire la probele pe care le pot aduce petenții în procedura simplificată instituită de legiuitor, ceea ce conduce la imposibilitatea de aplicare a acestora de către părți și de către instanța judecătorească. De asemenea, Curtea constată că legiuitorul nu a instituit un termen de trimitere la instanța judecătorească a formularului de plângere contravențională. Or, procedura de contestare a proceselor-verbale de constatare și sancționare a contravențiilor, ca orice procedură desfășurată în fața unei instanțe judecătorești, trebuie să fie reglementată în mod clar și precis astfel încât să poată fi aplicată. În plus, Curtea observă inadvertențe privind folosirea următorilor termeni: plângere contravențională/plângere împotriva procesului-verbal, petent/persoana care a făcut plângerea. Totodată, Curtea reține că Ordonanța Guvernului nr.2/2001 folosește termenul „proces-verbal de constatare a contravenției”, iar legea criticată folosește termenul „proces-verbal de constatare și de aplicare a sancțiunii”. Or, potrivit art.13 lit.a), art.36 alin.(1) și art.53 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, „*Actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care: a) proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune*”; „*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*”; „*Dispozițiile de fond cuprind reglementarea propriu-zisă a relațiilor sociale ce fac obiectul actului normativ*” (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.420 din 3 iulie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.883 din 1 noiembrie 2019).

44. Având în vedere toate acestea, Curtea constată că, din cauza modului în care este redactat art.36¹ din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, introdus prin legea criticată, procedura simplificată a contestării sancțiunii avertismentului sau a amenzii de până la 3.000 lei este imposibil de aplicat, astfel că art.I din legea criticată, cu referire la art.36¹ din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, contravine prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție, în componentele referitoare la claritatea și previzibilitatea legii.

45. Cât privește art.36², introdus tot prin art.I din legea criticată, Curtea reține că acesta reglementează procedura de soluționare a plângerii contravenționale în fața instanței judecătorești. Potrivit art.36² alin.(1), această procedură este scrisă și se desfășoară în camera de consiliu, iar, în conformitate cu art.36² alin.(2), „*În vederea soluționării cauzei, instanța poate încuviința și alte probe în*

afara înscrisurilor depuse de părți”. Curtea constată că, deși art.36² alin.(2) prevede posibilitatea instanței judecătorești de a încuviința și alte probe în afara înscrisurilor, nu rezultă care este procedura de administrare a acestor probe.

46. Totodată, Curtea reține că, potrivit art.36² alin.(3), introdus prin legea criticată, *„Instanța dispune înfățișarea părților, dacă apreciază acest fapt ca fiind necesar, sau la solicitarea expresă a uneia dintre părți prin completarea secțiunilor aferente din formularele prevăzute la art.36¹ alin.(1) și (9).”* Curtea observă că, în ipoteza în care părțile se citează, legiuitorul nu a reglementat în mod clar dacă judecata plângerii împotriva procesului-verbal de constatare și aplicare a sancțiunii are loc în camera de consiliu sau în ședință publică.

47. De asemenea, art.36² alin.(4), introdus prin legea criticată, stabilește că 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”*. Pe de-o parte, Curtea reține că, potrivit art.47 din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, dispozițiile acestei ordonanțe *„se completează cu dispozițiile Codului penal și ale Codului de procedură civilă, după caz.”* Or, analizând conținutul normativ al art.36² alin.(4), potrivit căruia *„instanța va redacta și pronunța hotărârea”*, nu reiese cu certitudine dacă legiuitorul a intenționat ca pronunțarea hotărârii să se facă la un moment ulterior redactării acesteia, aceasta constituind o derogare de la dreptul comun aplicabil în materie procesual civilă. Astfel, potrivit art.426 alin.(5) din Codul de procedură civilă, *„Hotărârea se va redacta și se va semna în cel mult 30 zile de la pronunțare”*. Este adevărat că, spre deosebire de normele procesual civile, dispozițiile art.405 alin.(1) din Codul de procedură penală [astfel cum au fost modificate prin Legea nr.130/2021 pentru modificarea și completarea Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.493 din 12 mai 2021, lege adoptată ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr.233 din 7 aprilie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.508 din 17 mai 2021] prevăd că *„Hotărârea se pronunță, după redactare, în ședință publică de către președinte sau de către alt membru al completului de judecată desemnat de președinte, asistat de greșier, care va citi dispozitivul hotărârii, sau se pronunță prin punerea acesteia la dispoziția părților, a persoanei vătămate și a procurorului, prin mijlocirea greșierului instanței”*, iar art.406 alin.(1) din Codul de procedură penală prevede că *„Hotărârea trebuie să fie redactată la momentul pronunțării în cazurile în care se pronunță una dintre soluțiile prevăzute la art.396 și 397.”* Însă, din modul în care este redactat art.36² alin.(4), introdus prin legea criticată, potrivit căruia *„instanța va redacta și pronunța hotărârea”*, nu reiese cu claritate dacă redactarea hotărârii judecătorești (motivarea în fapt și în drept) trebuie să aibă loc la data pronunțării, prin derogare de la dreptul comun aplicabil în materie procesual civilă. Dacă acesta este sensul dispozițiilor în discuție, atunci această reglementare va fi diferită și față de cea aplicabilă hotărârilor judecătorești prin care se soluționează celelalte plângeri contravenționale.

48. Pe de altă parte, referitor la același art.36² alin.(4), nou-introdus prin legea criticată, în ipoteza în care nu se dispune înfățișarea părților, modalitatea de calcul al termenului de 30 de zile în care trebuie redactată și pronunțată hotărârea judecătorească este lipsită de claritate, deoarece legea vizează curgerea acestui termen de la primirea tuturor informațiilor necesare, fără a se putea stabili în mod cert cum se determină acest moment.

49. Prin urmare, din cauza modului defectuos în care este redactat art.36², introdus prin legea criticată, procedura de judecată a plângerii contravenționale împotriva sancțiunii avertismentului sau a amenzii de până la 3.000 lei este imposibil de aplicat, astfel că art.1 din legea criticată, cu referire la art.36² din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, contravine prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție, în componentele referitoare la claritatea și previzibilitatea legii.

50. Curtea constată că, pentru a respecta dispozițiile și principiile constituționale, legiuitorul trebuie să adopte o reglementare clară, precisă și previzibilă a procedurii de contestare a proceselor-verbale de constatare și sancționare a contravențiilor, luând în considerare ansamblul dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr.2/2001.

51. Referitor la critica privind afectarea accesului liber la justiție, consacrat de art.21 alin.(1) și (2) din Constituție, prin art.1 din legea supusă controlului de constituționalitate, cu referire la introducerea art.36¹ alin.(1) în Ordonanța Guvernului nr.2/2001, potrivit căruia *„petentul este obligat să completeze formularul de plângere contravențională atunci când sancțiunea contestată este avertismentul sau amenda ce nu depășește suma de 3.000 de lei”*, Curtea constată că aceasta este neîntemeiată, deoarece, așa cum s-a arătat mai sus, din modul în care textul criticat este formulat, reiese că se aplică doar în ipoteza în care sancțiunea „contestată” este avertismentul sau amenda care nu depășește suma de 3.000 lei, iar nu în toate ipotezele în care sancțiunea aplicată este avertismentul sau amenda care nu depășește suma de 3.000 lei. Prin urmare, susținerile Avocatului Poporului privind introducerea obligativității formulării unei acțiuni în instanță sunt neîntemeiate.

52. În ceea ce privește critica referitoare la încălcarea dreptului la un proces echitabil, consacrat de art.21 alin.(3) din Constituție, și a dreptului la apărare, consacrat de art.24 din Constituție, Curtea

reține că, potrivit reglementării criticate, soluționarea plângerii contravenționale presupune o procedură scrisă, desfășurată în camera de consiliu, de regulă, în lipsa părților. Înfățișarea 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 criticată. În mod similar, 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, 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 (a se vedea Decizia nr.101 din 25 februarie 2016, precitată).

53. Curtea constată că, în reglementarea unei proceduri simplificate în materia contravențiilor, legiuitorul trebuie să țină cont de particularitățile sancțiunilor contravenționale. Astfel, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, legislația contravențională din România intră sub prevederile art.6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.197 din 13 mai 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.545 din 29 iulie 2003), iar 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 (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.152 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.387 din 13 mai 2020, sau Decizia nr.736 din 8 octombrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.161 din 17 februarie 2021, paragrafele 20 și 22). Potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la interpretarea dispozițiilor art.6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, garanțiile dreptului la un proces echitabil trebuie să se aplice nu numai în procesul penal, în sens strict, ci ori de câte ori fapta imputabilă are „conotație penală”, cum ar fi, spre exemplu, în materia sancțiunilor administrative. Astfel, potrivit instanței de contencios al drepturilor omului, conceptul de „acuzăție în materie penală” are o semnificație autonomă, independentă de clasificările utilizate de sistemele juridice naționale ale statelor membre (a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 25 august 1987, pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Cauza *Lutz împotriva Germaniei*, paragraful 52). Prin Decizia nr.183 din 8 mai 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.425 din 17 iunie 2003, Curtea Constituțională a preluat considerentele de principiu din jurisprudența în această materie a Curții Europene a Drepturilor Omului și a arătat, de pildă, invocând Hotărârea din 21 februarie 1984, pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Cauza *Öztürk împotriva Germaniei*, paragraful 50, că, în scopul aplicării prevederilor art.6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale [acuzăție „în materie penală”], trebuie avute în vedere 3 criterii: 1. caracterizarea faptei în dreptul național; 2. natura faptei; 3. natura și gradul de gravitate ale sancțiunii care ar putea fi aplicată persoanei în cauză. Așa cum a reținut Curtea Constituțională prin Decizia nr.12 din 22 ianuarie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.114 din 28 februarie 2013, modul de definire a faptelor prin dreptul intern are o valoare relativă, esențială fiind natura faptei și a sancțiunii. În acest sens sunt invocate hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului, pronunțate la 24 septembrie 1997 în Cauza *Garyfallou Aebe împotriva Greciei*, paragraful 32, și la 2 septembrie 1998 în Cauza *Kadubec împotriva Slovaciei*, paragraful 50. Potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, al doilea și al treilea criteriu avute în vedere în scopul aplicării garanțiilor instituite de art.6 din Convenție sunt alternative, și nu neapărat cumulative. Astfel, pentru ca art.6 să fie aplicabil, este suficient ca fapta respectivă să fie considerată, prin natura sa, „penală” din punctul de vedere al Convenției sau ca, prin săvârșirea unei fapte, o persoană să fie pasibilă de o sancțiune care, prin natura sa și prin gradul său de gravitate, aparține, în general, sferei „penale”. În acest sens este Hotărârea din 21 februarie 1984, pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Cauza *Öztürk împotriva Germaniei*, paragraful 54.

54. Aplicând aceste considerente de principiu în cauza de față și ținând cont de criticile Avocatului Poporului, Curtea reține că, în procedura scrisă, simplificată, reglementată de legea criticată, este respectat principiul contradictorialității, ca garanție a dreptului la un proces echitabil și a dreptului la apărare. Cu privire la contradictorialitate, 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, 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 vizavi de adversarul său (Hotărârea din 16 noiembrie 2006 pronunțată în Cauza *Klimentyev împotriva Rusiei*, paragraful 95). În plus, prin Decizia nr.641 din 11 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.887 din 5 decembrie 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. Or, potrivit procedurii reglementate de legea criticată, odată cu formularul de plângere împotriva procesului-verbal de constatare și de aplicare a sancțiunii se depun ori se trimit și copii de pe înscrisurile de care contravenientul înțelege să se folosească și se indică dovezile de care petentul înțelege să se folosească [art.36¹ alin.(2)], iar, după primirea formularului de plângere împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii completat corect, instanța va trimite formularul tipizat de răspuns, de îndată, spre completare, organului care a aplicat sancțiunea, însoțit de o copie a formularului de plângere și de copii de pe înscrisurile depuse de petent [art.36¹ alin.(9)], organul care a aplicat sancțiunea va trimite instanței formularul tipizat de răspuns, precum și copii de pe înscrisurile de care înțelege să se folosească indicând și orice alte dovezi necesare [art.36¹ alin.(10)], instanța va comunica petentului copii de pe răspunsul organului care a aplicat sancțiunea, precum și de pe înscrisurile depuse de acesta [art.36¹ alin.(11)]; în vederea soluționării cauzei, instanța poate încuviința și alte probe în afara înscrisurilor depuse de părți [art.36² alin.(2)], instanța dispune înfățișarea părților, dacă apreciază acest fapt ca fiind necesar, sau la solicitarea expresă a uneia dintre părți [art.36² alin.(3)]. Prin urmare, Curtea reține că partea are posibilitatea reală de a aduce la cunoștința celeilalte părți argumentele de fapt și de drept, pe de-o parte, și că există, de asemenea, posibilitatea celeilalte părți de a răspunde acestora, pe de altă parte, ceea ce respectă principiul contradictorialității, chiar dacă procedura reglementată de legea criticată este una scrisă și lipsită de oralitate. Astfel, instanța de judecată competentă va administra probele prevăzute de lege, necesare în vederea verificării legalității și temeiniciei procesului-verbal.

55. Curtea constată, însă, că Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor nu prevede o cale de atac împotriva hotărârii pronunțate de instanță, potrivit art.36² alin.(4) din această lege. În jurisprudența sa referitoare la reglementarea generală a căilor de atac, Curtea a statuat, de exemplu, prin Decizia nr.375 din 7 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.643 din 22 august 2016, paragraful 38, că accesul liber la justiție nu are semnificația accesului la toate structurile judecătorești și la toate căile de atac prevăzute de lege. Accesul liber la justiție implică, prin natura sa, o reglementare din partea statului și poate fi supus unor limitări, atât timp cât nu este atinsă substanța dreptului, în acest sens pronunțându-se și Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa, de exemplu, prin Hotărârea din 26 ianuarie 2006, pronunțată în Cauza *Lungoci împotriva României*, paragraful 36, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.588 din 7 iulie 2006. Mai mult, nicio dispoziție cuprinsă în Legea fundamentală nu instituie obligația legiuitorului de a garanta parcurgerea în fiecare cauză a tuturor gradelor de jurisdicție, ci, dimpotrivă, potrivit art.129 din Constituție, căile de atac pot fi exercitate în condițiile legii. Legea fundamentală nu cuprinde dispoziții referitoare la obligativitatea existenței tuturor căilor de atac, ci reglementează accesul general neîngrădit la justiție al tuturor persoanelor pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor lor legitime, precum și dreptul tuturor părților interesate de a exercita căile de atac prevăzute de lege. Totodată, Curtea a statuat că legiuitorul poate institui un tratament juridic diferit pentru exercitarea căii de atac a recursului, reglementând anumite situații în care nu se poate formula recurs, însă acest tratament juridic diferit nu poate fi doar expresia aprecierii exclusive a legiuitorului, ci trebuie să se justifice în mod obiectiv și rațional, în respectul principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, consacrat de art.16 alin.(1) din Constituție. În consecință, legiuitorul nu are îndreptățirea constituțională de a bloca, în funcție de valoarea pretenției deduse judecătii, accesul la calea de atac a recursului, deoarece pune *ab initio* cetățenii într-o situație diferită, fără a avea o justificare obiectivă și rezonabilă. Prin impunerea unui prag valoric al cererii pentru accesul la calea de atac a recursului, legiuitorul nu asigură egalitatea juridică a cetățenilor în accesul la o cale extraordinară de atac, parte componentă a dreptului la un proces echitabil (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.369 din 30 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.582 din 20 iulie 2017, paragrafele 28 și 29). De asemenea, prin Decizia nr.967 din 20 noiembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.853 din 18 decembrie 2012, Curtea a reținut că stabilirea unui prag valoric al obiectului litigiului nu poate constitui

un criteriu de natură să justifice instituirea unui tratament juridic diferit în privința exercitării căilor de atac împotriva hotărârilor judecătorești pronunțate asupra fondului cauzei.

56. Referitor la reglementarea specială a căilor de atac în materie contravențională, prin Decizia nr.500 din 15 mai 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.492 din 18 iulie 2012, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.118 alin.(3¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.195/2002 privind circulația pe drumurile publice, dispoziții care eliminau controlul judiciar al hotărârilor pronunțate de judecătorie în materia contravențiilor la regimul circulației pe drumurile publice. Curtea a constatat că statul are obligația de a garanta caracterul efectiv al accesului liber la justiție, astfel încât eliminarea singurei căi de atac în materie, și anume a recursului, echivalează cu golirea de conținut a dispozițiilor art.129 din Constituție, potrivit căroră „*împotriva hotărârilor judecătorești, părțile interesate și Ministerul Public pot exercita căile de atac, în condițiile legii.*” Curtea a mai reținut că este de necontestat faptul că legiuitorul poate limita numărul căilor de atac, însă, prin norma legală criticată, se elimină singura cale de atac, și anume recursul. Curtea a constatat, așadar, că eliminarea controlului judiciar al hotărârii pronunțate de judecătorie în materia contravențiilor la regimul circulației pe drumurile publice aduce atingere art.129 din Constituție raportat la dreptul de acces liber la justiția și la dreptul la apărare, reprezentând în același timp o încălcare a cerințelor unui proces echitabil.

57. Curtea reține că *de lege lata*, potrivit art.34 alin.(2) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, „*Dacă prin lege nu se prevede altfel, hotărârea prin care s-a soluționat plângerea poate fi atacată numai cu apel. Apelul se soluționează de secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului. Motivarea apelului nu este obligatorie. Motivele de apel pot fi susținute și oral în fața instanței. Apelul suspendă executarea hotărârii.*” Însă prin legea criticată nu se prevede o cale de atac împotriva hotărârii judecătorești prin care s-a soluționat plângerea contravențională, în ipoteza în care sancțiunea contestată este avertismentul sau amenda care nu depășește suma de 3.000 lei. Având în vedere instituirea unei proceduri speciale a judecării plângerii contravenționale în ipoteza în care sancțiunea contestată este avertismentul sau amenda care nu depășește suma de 3.000 lei și lipsa din cadrul acestei proceduri a posibilității de exercitare a unei căi de atac împotriva hotărârii judecătorești prin care s-a soluționat plângerea contravențională, Curtea constată că pragul valoric al sancțiunii dispuse prin procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției nu poate reprezenta o justificare obiectivă și rezonabilă pentru interzicerea accesului la calea de atac a apelului reglementată deja de art.34 alin.(2) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001.

58. Ținând cont de jurisprudența sa constantă, Curtea constată că eliminarea căii de atac a apelului împotriva hotărârii judecătorești prin care s-a soluționat plângerea contravențională în ipoteza în care sancțiunea contestată este avertismentul sau amenda care nu depășește suma de 3.000 lei contravine dispozițiilor constituționale ale art.21 alin.(3) din Constituție privind dreptul la un proces echitabil.

59. În consecință, Curtea constată că art.I din legea criticată - cu referire la introducerea art.36¹ și art.36² în Ordonanța Guvernului nr.2/2001 - este neconstituțional, întrucât contravine dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție, în componenta referitoare la claritatea, accesibilitatea și previzibilitatea legii, precum și celor ale art.21 alin.(3) din Constituție privind dreptul la un proces echitabil.

60. În final, Curtea reține că, drept urmare a constatării neconstituționalității art.I din legea criticată, art.II care prevede că formularele introduse se aprobă prin ordin al ministrului justiției și art.III care dispune republicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, a Ordonanței Guvernului nr.2/2001, cu modificările aduse de legea criticată, rămân fără obiect de reglementare.

61. 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 și completarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor este neconstituțională.

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 21 septembrie 2022.