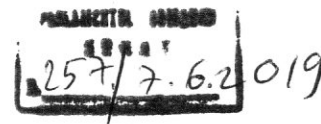




PRIM MINISTRU



Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea art. 118 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice și al art. 32 alin. (1) din Ordonanța nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor*, inițiată de doamna deputat PSD Mirela Furtună și un grup de parlamentari PSD, independență (**Bp. 101/2019**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea art. 118 alin. (1) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice*, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și modificarea și completarea art. 32 alin. (1) din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor*, cu modificările și completările ulterioare, în sensul instituirii regulii de a depune plângerea la judecătoria în a cărei rază de competență își are domiciliul sau sediul, după caz, contravenientul, exceptând situația în care acesta nu are domiciliul sau sediul în România, caz în care plângerea se depune la judecătoria în a cărei rază de competență a fost constatată fapta.

II. Observații

1. În ceea ce privește susținerea din *Expunerea de motive* conform căreia, în anumite cazuri, contestarea contravențiilor devine aproape imposibilă, mai ales în cazul în care acestea trebuie contestate la o judecătorie care se află departe de domiciliul contravenientului sau la mai multe judecătorii din țară, astfel încât mulți contravenienți renunță să le conteste, precizăm faptul că modificările propuse au făcut obiectul controlului de constituționalitate în numeroase rânduri, din perspectiva unor variate critici. În acest sens, exemplificăm *Decizia nr. 364 din 24 aprilie 2012*, *Decizia nr.131 din 13 martie 2014*, *Decizia nr. 281 din 08 martie 2014*, *Decizia nr.882 din 15 decembrie 2015*, sau *Decizia nr. 125 din 10 martie 2015*, decizii prin care instanța de contencios constituțional a statuat că prevederile actuale sunt constituționale.

Astfel, Curtea a reținut că textul de lege criticat nu îngrădește dreptul părților la un proces echitabil, ci instituie norme de procedură privind soluționarea plângerii formulate împotriva procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției, și anume instanța competentă să soluționeze plângerea. Această modalitate de reglementare este în conformitate cu prevederile art. 126 alin. (2) din *Constituția României, republicată*, privind competența și procedura în fața instanțelor judecătorești. Având în vedere observațiile Curții Constituționale din deciziile invocate, considerăm că argumentele inițiatorilor referitoare la dificultatea contravenienților de a contesta procesele-verbale nu pot fi primite, deoarece normele de competență actuale respectă garanțiile prevăzute de Constituție.

În aceeași ordine de idei, Curtea Constituțională s-a pronunțat, în *Decizia nr. 796/2017 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 32 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor*, precizând, la par. 17, următoarele:

„De altfel, chiar dacă prin prevederile de lege criticate se stabilește competența teritorială a instanței de judecată de la locul săvârșirii și constatării faptei contravenționale, acest lucru nu îl obligă, în sine, pe reclamant la cheltuieli suplimentare cauzate de deplasarea în acea localitate pentru a fi prezent la fiecare termen de judecată sau pentru a depune diverse acte procedurale necesare la dosar și nici nu poate conduce la încălcarea dreptului de soluționare a cauzei într-un termen rezonabil. Tocmai în considerarea unor astfel de situații legiuitorul a reglementat modalități alternative care să garanteze exercitarea efectivă și deplină a

drepturilor materiale și procesuale ale oricărei persoane care dorește să se adreseze justiției pentru apărarea drepturilor și intereselor sale legitime".

2. Referitor la argumentul inițiatorilor potrivit căruia cele mai multe situații sunt cele aferente amenzilor de circulație, apreciindu-se că transmiterea plângerii prin poștă și judecarea cauzei în lipsă nu reprezintă în mod necesar o apărare eficientă, precizăm că, în conformitate cu dispozițiile art. 148 din *Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările ulterioare*, cererea de chemare în judecată poate fi formulată, în scris, personal sau prin reprezentant, inclusiv prin înscris sub formă electronică. Ținând cont și de prevederile art. 183 din *Codul de procedură civilă* putem concluziona că petentul dispune de numeroase modalități prin care poate depune plângerea fără a fi prezent efectiv la sediul judecătoriei în a cărei circumscripție a fost săvârșită fapta, iar cererea sa va fi considerată ca depusă în termen.

Pentru a răspunde acestui argument este suficient să apelăm la prevederile art. 264 din *Codul de procedură civilă* care prevede că instanța examinează probele atât individual, cât și în ansamblul lor, stabilind, totodată, regula că judecătorul va aprecia toate probele în mod liber potrivit convingerii sale, „în afară de cazul când legea stabilește puterea lor doveditoare”. Așadar, potrivit legii ce guvernează procedura de soluționare a plângerilor contravenționale, nu există o ierarhizare a probelor, acestea având valoare probatorie egală. Desigur, în funcție de tipul probei, puterea doveditoare a acesteia poate să difere, însă acest aspect nu este de natură să conducă la concluzia automată că o categorie de probe primează asupra alteia. De exemplu, într-o cauză în care este depusă la dosarul cauzei înregistrarea video a unei contravenții ce constă în depășirea vitezei maxime admise pe drumurile publice, poate fi administrată și proba cu martori. Bineînțeles, proba testimonială nu poate înlătura constatarea obiectivă a unui aparat omologat și verificat metrologic, însă se poate proba, spre exemplu, existența stării de necesitate (cauză justificativă care, potrivit legii, înlătură caracterul contravențional al faptei).

Totodată, trebuie observat că prevederile *Codului de procedură civilă* nu fac distincție între apărările depuse în scris sau cele formulate pe cale orală în timpul ședinței de judecată. Mai mult decât atât, legea recomandă sau obligă la depunerea anumitor concluzii în scris, cum este cazul prevăzut la art. 244 alin. (2) din *Codul de procedură civilă*, potrivit căruia:

„În cazul în care s-a dispus dezbaterea fondului la un alt termen, judecătorul poate pune în vedere părților să redacteze note privind susținerile lor și să le depună la dosar cu cel puțin 5 zile înainte de termenul stabilit potrivit alin. (1), fără a aduce atingere dreptului acestora de a formula concluzii orale”.

În aceeași ordine de idei, în cuprinsul art. 183 alin. (1) și art. 200 alin.(3) din *Codul de procedură civilă*, se prevede, pe lângă posibilitatea îndeplinirii prin poștă a actelor de procedură, și o serie de garanții ale drepturilor reclamantului cărui, de pildă, i se vor comunica în scris lipsurile cererii de chemare în judecată, cu mențiunea că, în termen de cel mult 10 zile de la primirea comunicării, trebuie să facă completările sau modificările dispuse, sub sancțiunea anulării cererii. Așadar, chiar dacă este prevăzută o competență teritorială exclusivă a instanței de la locul săvârșirii faptei, acest lucru nu îl obligă, în sine, pe reclamant, la cheltuieli suplimentare cauzate de deplasarea în acea localitate pentru a fi prezent la fiecare termen de judecată sau pentru a depune diverse acte procedurale necesare la dosar și nici nu poate conduce la încălcarea dreptului de soluționare a cauzei într-un termen rezonabil. Având în vedere că judecata se poate realiza și în lipsa contravenientului, iar plângerea se poate transmite și prin poștă, deplasarea sa nu este obligatorie. Tocmai în considerarea unor astfel de situații, legiuitorul a reglementat modalități alternative care să garanteze exercitarea efectivă și deplină a drepturilor materiale și procesuale ale oricărei persoane care dorește să se adreseze justiției pentru apărarea drepturilor și intereselor sale legitime

3. Totodată, inițiatorii semnalează cazul șoferilor care circulă mult cu mașina în interes de serviciu și care primesc amenzi în mai multe județe, caz în care se susține că posibilitățile de contestare pe care le are conducătorul auto sunt mult îngreunate și diminuate. În mod evident, numărul de sancțiuni contravenționale aplicate sau răspândirea lor în mai multe zone ale țării nu țin de reglementarea unor căi de atac eficiente ori asigurarea dreptului la apărare. Dimpotrivă, considerăm că șoferii care circulă mult cu autovehiculele în interes de serviciu sunt conducători de vehicule mai responsabili, întrucât, de cele mai multe ori, relațiile de muncă pe care le au depind tocmai de calitatea de conducător de autovehicule, astfel că aceștia vor fi mai atenți la respectarea normelor de circulație pe drumurile publice. În orice caz, nu trebuie pierdut din vedere nici scopul disuasiv al sancțiunilor contravenționale atât față de contravenient, cât și față de toți ceilalți

destinatari ai legii. Or, aplicarea unui număr ridicat de sancțiuni contravenționale, potrivit ipotezei avansate de inițiatori, nu trebuie să fie premisa aplicării unei proceduri de contestare mai facile, deoarece s-ar pierde proporționalitatea dintre scopul sancțiunilor și dreptul la apărare al contravenienților. De altfel, în ipoteza aplicării unui număr mare de sancțiuni contravenționale, dificultatea de a contesta nu rezidă în procedura complicată (care rămâne aceeași, oricare ar fi numărul de sancțiuni contestate), ci izvorăște chiar din persistența contravenientului în încălcarea normelor de conduită socială.

4. În ceea ce privește argumentul din Expunerea de motive conform căruia majoritatea proceselor-verbale de constatare a contravențiilor sunt corecte și că majoritatea contravențiilor sunt constatate în apropierea domiciliului contravenientului, așadar modificarea nu ar urma să aibă un impact semnificativ, precizăm faptul că, din evidențele Poliției Române, pot fi obținute anumite date statistice orientative (având marjă de eroare), sens în care arătăm că:

a) procentul de procese-verbale de constatare a contravenției la regimul rutier ce au fost atacate în instanțe de către contravenienți este în medie de 2,5 – 3%;

b) procentul de procese-verbale de constatare a contravenției la regimul rutier anulate prin hotărâri definitive ale instanțelor este în medie de 0,4 - 0,5%.

Așa cum se poate observa, afirmația potrivit căreia marea majoritate a proceselor-verbale sunt corecte (temeinice și legale), este veridică.

Cu toate acestea, în ceea ce privește proximitatea uzuală a locului constatării faptei de domiciliul contravenientului, considerăm că aceasta nu poate fi susținută cu date. Astfel, putem lua drept exemplu municipiul București și județele limitrofe. Având în vedere tendința generală a populației de a se deplasa către centrele urbane și universitare mari, este absolut cert că în municipiul București va exista un număr foarte ridicat de persoane care, deși nu au domiciliul în această localitate, locuiesc efectiv în București (în unele cazuri, situația se poate perpetua timp de ani de zile). Or, în aceste cazuri este cât se poate de evident că modificarea propusă va avea un efect invers decât cel urmărit de inițiatori. Desigur, argumentul rămâne valabil și pentru alte orașe mari - Cluj-Napoca, Iași, Timișoara – sau chiar, la scară mai mică, între centre urbane de dimensiuni mai mici și localitățile rurale limitrofe.

5. Inițiatorii apreciază, de asemenea, că soluțiile propuse nu vor crea probleme reale autorităților publice care au constatat contravențiile, „*deoarece acestea pot transmite dovezile colegilor lor*”, inclusiv în cazul efectuării unor expertize sau al administrării unor probe suplimentare. În aceeași linie de argumentare se susține că inițiativa legislativă ar fi menită să ducă la debirocratizarea procedurilor din prezent.

Așa cum vom arăta în cele ce urmează, însă, propunerile de modificare nu au un impact pozitiv, cauzând, deopotrivă, birocratizarea suplimentară a proceselor și creșterea timpului de soluționare a cauzelor ce au ca obiect plângeri contravenționale.

Astfel, în prezent, procedura de soluționare presupune ca persoana interesată să depună o cerere de chemare în judecată fie personal, fie prin orice alt mijloc de depunere a acesteia (poștă electronică, fax¹). Instanța de judecată, după parcurgerea procedurii de regularizare a cererii², pune în vedere pârâtului (instituția publică din care face parte agentul constatator și care are calitate procesuală pasivă) să depună întâmpinare, comunicându-i, totodată, și cererea de chemare în judecată, alături de orice alte înscrisuri depuse de petent. În ipoteza în care competența de soluționare a plângerii s-ar modifica, aceste înscrisuri ar trebui comunicate de instanța de judecată structurii de poliție care a aplicat amenda, întrucât aceasta are calitate procesuală pasivă în cadrul procesului civil. Or, această structură, mai ales în cazul contravențiilor la regimul rutier despre care se vorbește cu precădere în *Expunerea de motive*, se poate afla în alt județ, astfel că va avea nevoie de un timp mai îndelungat pentru a transmite întreg probatoriul necesar pentru stabilirea adevărului în cauză. Prin urmare, argumentul inițiatorilor cum că documentele legate de constatarea contravenției pot fi transmise altor structuri nu poate fi primit, întrucât ar încălca regulile de bază ale procedurii civile.

În același sens, subliniem că modificarea regulilor de competență nu afectează doar contravențiile la regimul rutier. Potrivit art. 1 din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*, contravențiile pot fi stabilite inclusiv prin hotărâri ale consiliului local. Or, pentru aceste tipuri de contravenții, în mod evident nu poate fi aplicat argumentul inițiatorilor referitor la comunicarea dovezilor către „*colegii lor*” din alte județe. Spre exemplu, agenții constatatori din cadrul Poliției locale au competență de a constata contravenții stabilite atât prin hotărâri de consiliu local, cât și unele dintre

¹ A se vedea, în acest sens, art. 154 alin. (6) și art. 183 din *Codul de procedură civilă*.

² În condițiile art. 200 din *Codul de procedură civilă*.

cele stabilite prin *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002* și Regulamentul de aplicare al acestei Ordonanțe de urgență. În cazul acestor sancțiuni, procesul de comunicare a actelor procedurale și a probelor, precum și, indirect, celeritatea cu care se desfășoară procesul, vor fi afectate, întrucât nu există alte structuri echivalente ale Poliției locale în afara unității administrativ-teritoriale unde a fost constatată fapta.

În general, o atare modificare a normelor ce guvernează competența instanțelor de judecată ar duce la un efect invers decât cel urmărit de inițiatori din cel puțin două motive. În primul rând și imediat, ar duce la îngreunarea, pe de o parte, a circuitului documentelor și, pe de altă parte, a procesului de administrare a probelor. În plus, precizăm că, în practică, atunci când împlinirea termenelor procedurale este foarte apropiată de momentul expedierii actelor de procedură (de exemplu, o întâmpinare transmisă, alături de probe, în ultima zi a termenului pentru depunerea acesteia) se recurge la expedierea acestora cu poșta civilă, cu confirmare de primire, pentru ca instituția publică să se pună la adăpost de orice susținere a părții adverse referitoare la depășirea termenului. Întrucât comunicarea între instituții va fi întârziată de distanțele mari, cel mai probabil se va recurge mai frecvent la acest mecanism, ceea ce va conduce la costuri mai mari în bugetele structurilor Poliției Române. Totodată, precizăm că, potrivit reglementărilor în vigoare, reprezentarea în instanță pentru o structură a Poliției Române poate fi asigurată de consilieri juridici ai altei structuri. Cu toate acestea, transmiterea delegațiilor de la inspectoratele județene de poliție unde a fost săvârșită contravenția și care au calitate procesuală la cele din circumscripția instanței de la locul unde domiciliază contravenientul poate cauza extinderea termenelor de soluționare, adăugând încă un document administrativ în circuitul birocratic.

În ceea ce privește administrarea probelor, precizăm că martorii (asistenți sau oculari) locuiesc, de regulă, în zona săvârșirii abaterilor contravenționale. Or, deplasarea unui martor la o instanță de judecată ce nu se află în proximitatea locuinței sale implică unele costuri (transport, lipsa de la locul de muncă, eventual cazare) ce pot avea un efect disuasiv însemnat și un impact semnificativ asupra aflării adevărului în cauză. Deși este adevărat că martorii își pot recupera cheltuielile cu efectuarea deplasării de la partea care nu are câștig de cauză în urma procesului, potrivit art. 326 din *Codul de procedură civilă*, aceste cheltuieli vor fi suportate de partea care a propus martorul, deci ar avea un impact însemnat asupra fondurilor publice disponibile în bugetele structurilor de poliție.

Pentru administrarea probelor, există și varianta comisiilor rogatorii. Potrivit art. 261 alin. (2)-(5) din *Codul de procedură civilă*, instanța sesizată cu judecarea cauzei poate dispune administrarea probelor prin comisie rogatorie „dacă, din motive obiective, administrarea probelor nu se poate face decât în afara localității de reședință a instanței [...]”. Drept exemplu, prezentăm situația accidentelor rutiere, unde se dispune cel mai frecvent cercetarea la fața locului de către instanța de judecată³. În ipoteza modificării competenței instanței de judecată, cercetarea la fața locului nu poate fi făcută decât prin comisie rogatorie. Or, administrarea probei printr-un astfel de procedeu nu face altceva decât să creeze activități în sarcina a două instanțe de judecată (și, implicit, două structuri de asistență juridică din cadrul Poliției Române) acolo unde în prezent acestea sunt efectuate de una singură. Desigur, exemplul poate fi extins și la alte probe, cum ar fi proba testimonială (în situația în care martorul nu se poate deplasa din diferite motive la instanța însărcinată cu soluționarea cauzei) sau expertiza (mijloc de probă care, de asemenea, în cele mai multe cazuri are de a face cu locul săvârșirii contravenției, iar nu cu domiciliul petentului). În mod evident, nu se poate vorbi despre o debirocratizare și o facilitare a accesului la justiție în aceste condiții.

În al doilea rând, rezultatul mediat, cauzat de întârzierile inevitabile, inerente modificării propuse, ar fi tergiversarea inutilă a procesului. Astfel, întârzierile în depunerea înscrisurilor ori în administrarea probelor vor conduce în mod inevitabil la acordarea mai multor termene de judecată. Spre exemplu, proba testimonială poate fi administrată chiar la termenul de judecată la care aceasta este încuviințată, în măsura în care martorul a fost adus de una dintre părți. Această posibilitate este înlăturată dacă proba va fi administrată, așa cum arătam mai sus, prin comisie rogatorie. Mai mult, o astfel de procedură ar implica inclusiv citarea martorului la instanța care a primit comisia rogatorie, aspect care implică noi amânări ale cauzei. În condițiile în care, ca urmare a intrării în vigoare a *Codului de procedură civilă* în anul 2013, procesele ce au ca obiect soluționarea plângerilor contravenționale au înregistrat o tendință certă de reducere a duratei, considerăm că modificarea propusă ar fi de natură să inverseze această tendință.

³ Potrivit art. 345-347 din *Codul de procedură civilă*.

6. În afara observațiilor referitoare la argumentele inițiatorilor, facem și următoarele precizări cu caracter general:

a. Dacă proiectul de lege intră în vigoare în forma propusă, este încălcat principiul prevăzut de art. 6 din *Codul de procedură civilă*, respectiv *dreptul persoanelor la un proces echitabil, în termen optim și previzibil*, dat fiind faptul că soluționarea plângerii contravenționale de o altă instanță decât cea de la locul săvârșirii faptei conduce inevitabil la prelungirea în timp a soluționării cererii, așa cum am indicat anterior. Considerăm că este util ca judecarea cauzelor să se facă la locul săvârșirii faptei pentru buna desfășurare a procesului, deoarece la locul săvârșirii contravenției pot fi culese și administrate mai ușor probele, cu mai multă celeritate.

b. Așa cum arătam și mai sus, martorii domiciliază, de regulă, în localitatea săvârșirii contravenției. Costurile ridicate generate de citarea acestora la alte instanțe decât cele apropiate de localitatea de domiciliu vor duce la răspândirea, în mod cert, a viziunii că efortul necesar pentru a contribui la aflarea adevărului este mult prea mare, astfel că instituția noastră se va confrunta cu o rată din ce în ce mai ridicată de refuz de a acorda sprijin organelor de poliție în cazurile prevăzute de lege (spre exemplu, semnătura în calitate de martor asistent potrivit art. 19 din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*).

c. În cazul în care un consilier juridic care primește delegație de reprezentare a altei structuri a Poliției Române apreciază ca necesară administrarea unor probe suplimentare, ar fi necesară o nouă corespondență prin care să fie solicitate aceste documente de la unitatea care are calitate procesuală pasivă în cauză. Spre exemplu, întocmirea unui raport de caz prin care agentul constatat să furnizeze detalii suplimentare față de cele consemnate în procesul-verbal contestat și care uneori are un caracter determinant în aprecierea circumstanțelor cauzei.

d. În aceeași ordine de idei, schimbarea competenței ar duce la o creștere a volumului de muncă în inspectoratele județene de poliție unde există concentrări mari de populație (cel puțin din punct de vedere formal, căci, așa cum arătam mai sus, pot exista discrepanțe majore între situația din documente și realitatea faptică).

e. În situația adoptării inițiativei legislative, costurile (cu deplasarea martorilor, consilierilor juridici, intervenienților, avocaților, experților și chiar a magistraților, precum și alte costuri) ar crește considerabil. De asemenea, trebuie ținut cont de statistica amintită anterior, anume că din

totalul proceselor-verbale doar un număr foarte mic este anulat de către instanțele de judecată. Având în vedere că în majoritatea cauzelor plângerile sunt respinse, cheltuielile ar fi puse în seama contravenienților, conform art.453 alin. (1) din *Codul de procedură civilă*, ceea ce ar duce tot la o îngreunare a situației acestora, contrar intenției inițiatorilor.

f. Normele de competență pentru judecarea plângerilor împotriva proceselor-verbale încheiate ca urmare a neachitării tarifului de utilizare a drumurilor naționale au fost modificate tocmai pentru degrevarea unor instanțe de judecată supraîncărcate (cele din zona aparatelor automate de înregistrare). Cu toate acestea, propunerea legislativă supusă atenției ar avea un efect invers, respectiv grevarea instanțelor cu sarcini suplimentare cum ar fi comisii rogatorii, întrucât celelalte contravenții impun cercetări la fața locului, expertize, audieri de persoane etc. Mai mult, și cheltuielile ar crește semnificativ, atât pentru stat, cât și pentru celelalte părți implicate în proces.

g. Nu trebuie neglijată nici citarea în proces a altor persoane implicate în evenimentul ce a generat încheierea procesului-verbal contestat. De exemplu, în cazul accidentelor de circulație vor fi citați și ceilalți conducători auto implicați, dar și societățile de asigurare care fac constatarea pagubei cel mai bine tot în zona unde a avut loc evenimentul.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

Viorica DĂNCILĂ

PRIM-MINISTRU

Domnului senator **Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU**
Președintele Senatului