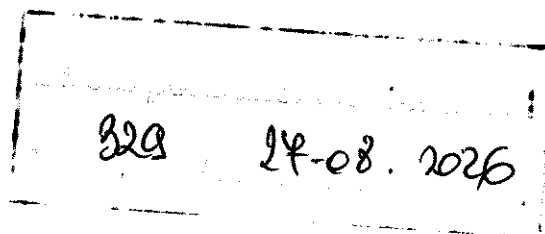




PRIM MINISTRU



Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul:

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.195/2002 privind circulația pe drumurile publice*, inițiată de domnul deputat USR Tanasă Ștefan împreună cu un grup de parlamentari USR (**Bp. 204/2026**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare completarea *Ordonanței de urgență a Guvernului nr.195/2002 privind circulația pe drumurile publice, cu modificările și completările ulterioare*, cu un nou articol, art. 111¹, propunându-se instituirea măsurii reținerii permisului de conducere în cazul conducătorilor auto fără domiciliu sau reședință în România, în anumite ipoteze legate de neexecutarea obligațiilor contravenționale.

II. Observații

1. Cu privire la soluțiile normative preconizate articolului unic, art. 111¹ alin. (1) al inițiativei legislative, ce au ca obiect instituirea unui mecanism de suspendare a dreptului de a conduce în cazul în care

conducătorul de autovehicul care nu are domiciliul sau reședința în România săvârșește o contravenție la regimul rutier, și figurează în evidențele autorităților competente cu amenzi contravenționale rutiere definitive și neachitate, pentru care dreptul la executare silită nu este prescris, aplicate anterior pe teritoriul României ori refuză achitarea pe loc a amenzii contravenționale curente sau depunerea unei garanții echivalente sumei amenzii, în cazul în care intenționează să conteste procesul-verbal de contravenție, semnalăm că textele sunt formulate de o manieră deficitară, din perspectiva exigențelor de claritate, precizie, previzibilitate și accesibilitate statuate în mod constant în jurisprudența instanței de contencios constituțional. În acest sens, menționăm faptul că, în jurisprudența sa¹ Curtea a statuat că *„dreptul contravențional, asemenea dreptului penal, are un caracter subsidiar, intervenind doar acolo unde alte mijloace juridice nu sunt suficiente pentru protejarea anumitor valori sociale, în aceste condiții, actele normative cu putere de lege și actele administrative cu caracter normativ prin care se stabilesc și se sancționează contravenții trebuie să întrunească toate condițiile de calitate ale normei: accesibilitate, claritate, precizie și previzibilitate”*.

Măsura de la art. 111¹ alin. (1) a inițiativei legislative, contrar susținerilor din *Expunerea de motive*, propune în fapt o nouă sancțiune, a cărei natură juridică este neclară, conform căreia titularii permiselor de conducere nerezidenți nu au dreptul de a conduce autovehicule, tractoare agricole sau forestiere și tramvaie pe drumurile publice, în cazul în care nu achită pe loc contravaloarea a jumătate din minimul amenzii prevăzute de lege pentru contravenția săvârșită ori nu depun garanția echivalentă acesteia, precum și, dacă este cazul, contravaloarea integrală a amenziilor contravenționale rutiere definitive și neachitate, pentru care dreptul la executare silită nu este prescris, aplicate anterior pe teritoriul României.

Raportat la cele semnalate, din conținutul *Expunerii de motive* și din modalitatea reglementării pare că măsura avută în vedere are un caracter sancționatoriu, neputând fi considerată o simplă operațiune administrativă sau o *„garanție a îndeplinirii obligațiilor legale”*, având în vedere și consecințele pe care le produce.

¹ Decizia nr. 457/2020 referitoare la admiterea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 4 alin. (3) și precum și ale art. 65 lit. s) și ș), ale art. 66 lit. a), b) și c) în ceea ce privește trimiterile la art. 65 lit. s), ș) și t) și ale art. 67 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 578/2020, Decizia nr. 152 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, paragraful 130.

Astfel, din această perspectivă, textele prezintă mai multe deficiențe de natură a aduce atingere unor drepturi prevăzute de *legea fundamentală*, după cum urmează:

- în conformitate cu prevederile art. 96 alin. (1) și (2) lit. b) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002*, suspendarea exercitării dreptului de a conduce, pe timp limitat, reprezintă o sancțiune contravențională complementară, având drept scop înlăturarea unei stări de pericol și preîntâmpinarea săvârșirii altor fapte interzise de lege, aceasta aplicându-se prin același proces-verbal prin care se aplică și sancțiunea principală a amenzii sau avertismentului.

În acord cu jurisprudența Curții Constituționale a României în materie, stabilirea unor reguli referitoare la circulația pe drumurile publice, inclusiv în ceea ce privește suspendarea exercitării dreptului de a conduce autovehicule, are ca scop, potrivit art. 1 alin. (2) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2000*, „asigurarea desfășurării fluente și în siguranță a circulației pe drumurile publice, precum și ocrotirea vieții, integrității corporale și a sănătății persoanelor participante la trafic sau aflate în zona drumului public, protecția drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor respective, a proprietății publice și private cât și a mediului”. Așa fiind, reglementarea unor sancțiuni contravenționale pentru încălcarea acestor reguli este deplin justificată, din perspectiva interesului general ocrotit. Tot în același sens, instanța de contencios constituțional a statuat că suspendarea exercitării dreptului de a conduce reprezintă o consecință a încălcării unei reguli de circulație de natură a pune în pericol siguranța participanților la traficul rutier².

Astfel, din conținutul reglementării propuse rezultă că ulterior întocmirii procesului-verbal prin care a fost sancționată fapta contravențională ce constă în încălcarea regulilor de circulație și aplicării unei sancțiuni contravenționale principale, persoana în cauză este supusă unei noi sancțiuni contravenționale complementare, în caz de neplată pe loc a amenzii curente ori a unei garanții echivalente sumei amenzii curente în cazul în care intenționează să conteste procesul-verbal de contravenție precum și, dacă este cazul, neplata amenzii inițial aplicate, contrar scopului prevăzut la art. 96 alin. (1) și (2) lit. b) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2000*, respectiv înlăturarea unei stări de pericol și preîntâmpinarea săvârșirii altor fapte interzise de lege.

² Decizia CCR nr. 78/2020

Totodată, semnalăm că nu este clară natura măsurii aplicate, de reținere a permisului de conducere cu dovadă înlocuitoare fără drept de circulație ca „garanție a îndeplinirii obligațiilor legale”.

Potrivit art. 5 alin. (1) din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare*: „Sancțiunile contravenționale sunt principale și complementare”, iar în cuprinsul art. 95 și art. 96 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2000* sunt prezentate sancțiunile principale și sancțiunile contravenționale complementare ce pot fi aplicare în cazul încălcării dispozițiilor din cuprinsul acestui act normativ.

De asemenea, în decizia *Curtii Constituționale a României nr.78/2020*, instanța de contencios constituțional a stabilit faptul că: „suspendarea exercitării dreptului de a conduce reprezintă o consecință a încălcării unei reguli de circulație de natură a pune în pericol siguranța participanților la traficul rutier”, or „măsura preconizată nu este în acord cu scopul instituirii măsurii contravenționale complementare, respectiv asigurarea desfășurării fluente și în siguranță a circulației pe drumurile publice, ocrotirea vieții, integrității corporale și a sănătății persoanelor participante la trafic sau aflate în zona drumului public, protecția drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor respective, a proprietății publice și private, cât și a mediului”.

Prin urmare, măsura propusă nu este în acord cu scopul instituirii măsurilor contravenționale complementare, sens în care arătăm că, în situația de față, nu ne regăsim în prezența unei suspendări a exercitării dreptului de a conduce. Cele menționate anterior sunt de natură a pune în discuție afectarea art. 1 alin. (5) din *Constituție* în componenta privind calitatea legii.

Precizăm că instituirea măsurii de reținere a permisului de conducere pentru alte fapte decât cele reglementate prin *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2000*, respectiv faptele contravenționale din domeniul circulației pe drumurile publice este de natură a conduce la înfrângerea *principiului legalității sancțiunilor contravenționale*, având în vedere că sancțiunile contravenționale ce urmează a fi instituite în cuprinsul actului normativ anterior menționat trebuie să se subsumeze scopului acestuia, prevăzut încă din cuprinsul art. 1 din *Constituție*.

Potrivit *principiului proporționalității*, toate sancțiunile principale sau complementare aplicate contravenientului trebuiau să fie dozate în funcție de gravitatea faptei. Curtea a observat că „*acest din urmă principiu își găsește corespondent în dispozițiile art. 5 alin. (5) și (6) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, potrivit cărora sancțiunea stabilită trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite și sancțiunile complementare se aplică în funcție de natura și de gravitatea faptei. Curtea a subliniat că principiul proporționalității este apropiat principiului oportunității, acesta din urmă trebuind să fie respectat în aplicarea sancțiunilor contravenționale principale și complementare în vederea atingerii scopului represiv și preventiv al sancțiunii contravenționale*”³.

Totodată, Curtea a observat că „*având în vedere imperativul asigurării ordinii și siguranței circulației pe drumurile publice, legiuitorul a considerat oportun ca în această materie să stabilească o corelare între gradul de pericol social al faptei contravenționale și durata sancțiunii complementare, adică a realizat o individualizare legală a sancțiunii nu prin stabilirea unor criterii, ci prin adecvarea sancțiunii la pericolul social, adică o determinare strictă, iar nu relativă a duratei sancțiunii complementare*”⁴.

Astfel, prin raportare la considerentele⁵ Deciziei nr. 563/2024, prin care Curtea a statuat, în esență, că durata suspendării exercițiului dreptului de a conduce este limitată de legiuitor în funcție de contravenția săvârșită, prin raportare la gradul de pericol social al acesteia, iar după epuizarea intervalului de timp, contravenienții își vor exercita din nou dreptul de a conduce, apreciem că norma propusă este de natură să încalce *principiul proporționalității sancțiunii contravenționale* prin faptul că nu există o corelare între sancțiune și gradul de pericol social al faptei.

Prin urmare, din modalitatea de reglementare a măsurilor preconizate, observăm că, în realitate se instituie o măsură sancționatorie (reținerea permisului de conducere), fără ca aceasta să aibă legătură cu fapta contravențională.

³ Decizia nr. 197 din 9 aprilie 2019, paragraful 31, și Decizia nr. 220 din 20 aprilie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 540 din 16 iunie 2023, paragrafele 20 și 21.

⁴ Decizia nr. 563/2024

⁵ Paragrafele 84-87

Or, o astfel de soluție legislativă este contrară *principiului non bis in idem*, consfințit de art. 5 alin. (7) din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*, întrucât ar presupune sancționarea aceleiași fapte de două ori.

Sub aspectul liberului acces la justiție, observăm că textul normativ condiționează exercitarea dreptului de a formula plângere împotriva *procesului-verbal de constatare a contravenției*, de achitarea „pe loc”, prealabilă a amenzii contravenționale curente ori de constituirea unei garanții de valoare echivalentă, în lipsa îndeplinirii acestor condiții intervenind măsura tehnico-administrativă a reținerii permisului de conducere.

Astfel, o atare soluție legislativă este susceptibilă să aducă atingere dispozițiilor art. 21 din *Constituție* privind accesul liber la justiție, întrucât instituie o sarcină financiară prealabilă exercitării dreptului de a contesta actul sancționator. Or, în lipsa unor măsuri similare celor din materia ajutorului public judiciar, respectiv de scutire, reducere ori eşalonare a garanției ce condiționează accesul la justiție, în măsura în care cuantumul sumei datorate este unul important, apt să îl pună pe debitor în imposibilitate de a achita garanția impusă de lege, contestatorul este lipsit de dreptul de a formula contestație împotriva procesului verbal de constatare a contravenției și de a pune în discuție legalitatea și temeinicia acestuia.

În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat, în jurisprudența sa (cauza Kreuz împotriva Poloniei⁶), că instituirea unor taxe sau sarcini financiare excesive poate constitui o încălcare a dreptului de acces la o instanță, garantat de art. 6 par. 1 din Convenție, atunci când acestea sunt de natură să împiedice în mod efectiv exercitarea dreptului.

Sub aspectul proporționalității, se constată că măsura criticată instituie un mecanism de constrângere indirectă, în sensul descurajării exercitării dreptului de a formula plângere contravențională, fără ca necesitatea unei asemenea ingerințe să rezulte în mod evident și fără a se asigura un just echilibru între interesul general urmărit și drepturile individuale afectate.

Totodată, apreciem că soluția legislativă este susceptibilă să contravină și art. 16 alin. (1) din *Constituție* privind egalitatea în drepturi, în măsura în care condiționează accesul la justiție de posibilitatea materială a persoanei de a achita amenda sau de a constitui garanția

⁶ Hotărârea din 19 iunie 2001, Cauza Kreuz împotriva Poloniei, cererea nr. 28249/95, paragraful 59, Curtea Europeană a Drepturilor Omului

împusă. Astfel, persoanele aflate în situații economice diferite sunt tratate în mod diferențiat sub aspectul efectiv al accesului la instanță, ceea ce poate conduce la o discriminare indirectă, nejustificată obiectiv și rezonabil.

De asemenea, textele propuse instituie o situație de favoare pentru persoanele care au domiciliul în România, în raport cu conducătorii auto nerezidenți. Astfel, persoanele domiciliat în România, deși pot înregistra obligații fiscale restante pe teritoriul național, inclusiv rezultate din aplicarea unor sancțiuni contravenționale, nu sunt supuse obligației de a face dovada achitării acestora sau de a achita pe loc amenda ori o garanție, pentru a evita aplicarea măsurii suspendării permisului de conducere. În schimb, pentru nerezidenți se instituie o astfel de obligație, sub sancțiunea aplicării măsurii respective. Prin urmare, textele pot fi apreciate ca fiind contrare *principiului constituțional al nediscriminării*, criteriul domiciliului sau reședinței nefiind unul obiectiv, care să justifice un regim juridic diferit.

În aceste condiții, apreciem că reglementarea este susceptibilă a contraveni *principiului constituțional al egalității în drepturi*, consacrat de art. 16 din *Constituție*, întrucât criteriul domiciliului sau al reședinței nu apare ca fiind unul obiectiv și rezonabil, apt să justifice instituirea unui regim juridic diferențiat.

În consecință, în absența unor garanții suplimentare care să asigure caracterul proporțional și nediscriminatoriu al măsurii, apreciem că soluția legislativă analizată ridică probleme de constituționalitate prin raportare la art. 16 alin. (1), art. 21 și art. 53 din *Constituția României*, precum și la art. 6 par. 1 din *Convenția europeană a drepturilor omului*.

Prin urmare, pentru considerentele deja expuse mai sus, considerăm că prevederile propuse aduc atingere *principiului legalității*, *principiul proporționalității sancțiunii contravenționale*, exigențelor privind calitatea legii consfințite de art. 1 alin. (5) din *Constituție*, dar și art. 16, art. 21 și art. 24 din *Legea fundamentală*.

2. Suplimentar, semnalăm următoarele neclarități cu privire la soluțiile propuse la art. 111¹ alin. (2)-(5) ale inițiativei legislative:

Dincolo de incertitudinea cu privire la natura juridică a sancțiunii propuse, se constată că reglementarea nu stabilește nici durata pentru care se dispune măsura suspendării dreptului de a conduce, însoțită de eliberarea dovezii înlocuitoare fără drept de circulație, în ipotezele

prevăzute la art. 111 alin. (1) lit. a) și b) *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2000*.

Totodată, în ceea ce privește durata acestei măsuri, observăm existența unor dispoziții contradictorii între 111¹ alin. (2) teza finală și alin (4). Astfel, pe de o parte, se prevede că „*măsura se dispune până la achitarea integrală a debitelor*”, iar, pe de altă parte, se stipulează că „*permisul de conducere se restituie (...) la expirarea termenului de 3 luni de la data reținerii*”, fără a rezulta în mod clar la ce termen de 3 luni se face referire. O asemenea redactare este de natură să afecteze accesibilitatea, claritatea, precizia și previzibilitatea normei.

În plus, nu este clar momentul de la care începe să curgă termenul de suspendare a exercitării dreptului de a conduce, în ipoteza formulării unei plângeri contravenționale împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției, în condițiile în care aceasta are, potrivit legii, efect suspensiv de executare.

De asemenea, subliniem că nu este reglementată situația concursului între sancțiunea complementară a suspendării permisului de conducere aplicată pentru săvârșirea unei contravenții la regimul rutier și măsura suspendării instituită pentru conducătorii nerezidenți aflați în ipoteza prevăzută la alin. (1) lit. a) și b) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2000*, ceea ce generează un vid de reglementare susceptibil de interpretări neunitare.

Totodată, era necesară corelarea ipotezei avute în vedere la art. 111¹ alin. (1) lit. b) al inițiativei legislative cu dispozițiile alin. (3) ale art. 111¹, astfel încât să rezulte cu suficientă claritate dacă achitarea amenzii curente ori a garanției la care se face referire vizează integral amenda aplicată ori privește jumătate din minimul amenzii prevăzute de lege.

Referitor la sintagmele „*amenzi contravenționale rutiere definitive și neachitate*” și „*pentru care dreptul la executare silită nu este prescris*” precizăm că din analiza *Expunerii de motive* nu rezultă care sunt mecanismele concrete prin care agentul constatatator poate verifica îndeplinirea acestor condiții.

În absența unui sistem funcțional de evidență, reglementat concomitent cu instituirea obligației, norma apare ca fiind lipsită de aplicabilitate efectivă, ceea ce contravine exigențelor de calitate a legii dezvoltate în jurisprudența *Curții Constituționale* referitoare la art. 1 alin. (5).

La art. unic - art. 111¹ alin. (5), sintagma „*persoana juridică(...) este exonerată de plata oricărei sancțiuni (...)*” era necesar să fie formulată, astfel încât să rezulte cu suficientă claritate sfera sancțiunilor avute în vedere de legiuitor. În absența unei delimitări exprese, formularea este susceptibilă de interpretări extinse, de natură a genera incertitudine juridică. Prin urmare, în considerarea intenției de reglementare, apreciem că ar fi fost necesară precizarea explicită a tipului de sancțiuni vizate, respectiv în funcție de intenția de reglementare, limitarea la sancțiunile contravenționale aferente regimului circulației pe drumurile publice.

În ce privește, sintagma „*sancțiunea va fi direcționată și executată asupra utilizatorului nerezident*” subliniem că aceasta nu este proprie limbajului normativ fiind lipsită de rigoare juridică. Se impunea formularea textului într-o manieră care să reflecte cu precizie mecanismele juridice incidente și să utilizeze termeni consacrați de legislația contravențională.

De asemenea, apreciem că instituirea măsurii tehnico-administrative a reținerii permisului de conducere pentru alte fapte decât cele reglementate prin *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002*, respectiv pentru fapte care nu aparțin domeniului circulației pe drumurile publice este de natură a aduce atingere *principiului legalității sancțiunilor contravenționale*. În acest sens, sancțiunile contravenționale trebuiau să fie stabilite în mod strict în raport cu domeniul de reglementare al actului normativ care le instituie, precum și cu scopul acestuia. Or, extinderea sferei de aplicare a unei sancțiuni complementare specifice regimului rutier asupra unor fapte exterioare acestui domeniu excedează finalității actului normativ.

Nu în ultimul rând, semnalăm că era necesară corelarea măsurii avute în vedere cu dispozițiile art. 113 alin. (1) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002*.

3. Din perspectiva motivării soluțiilor legislative preconizate, analizând *Expunerea de motive*, constatăm că inițiativa legislativă nu beneficiază de o temeinică fundamentare, iar măsurile propuse prin inițiativa legislativă nu sunt motivate corespunzător, nefiind respectate prevederile art. 6, art. 30 și art. 31 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, potrivit cărora instrumentul de

prezentare și motivare trebuie să includă cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, impactul socioeconomic, impactul asupra sistemului juridic, consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, precum și activitățile de informare publică.

În acest sens, observăm că menționarea generică în cuprinsul *Expunerii de motive* a unor date statistice întocmite la nivelul Uniunii Europene nu este însoțită de indicarea concretă a surselor, a metodologiei sau a relevanței acestora pentru contextul național.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

Ilie-Gavril BOLOJAN

PRIM-MINISTRU



Domnului senator Mircea ABRUDEAN
Președintele Senatului