

EXPUNERE DE MOTIVE

Secțiunea 1		
Titlul proiectului de act normativ	Proiect de LEGE privind aprobarea Ordonanței Guvernului pentru modificarea art.(9) alin.(3) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor	
Secțiunea a 2-a Motivul emiterii proiectului de act normativ		
1.	Descrierea situației actuale	<p>Cadrul legal în vigoare privind <i>regimul juridic al sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității</i> este reprezentat de:</p> <p>a) Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 410 din 25 iulie 2001, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare;</p> <p>b) Ordonanța Guvernului nr. 55/2002 privind regimul juridic al sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 642 din 30 august 2002, aprobată prin Legea nr. 641/2002, cu modificările și completările ulterioare.</p> <p>Potrivit acestor acte normative aplicarea sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității se poate realiza în două situații, distincte în raport cu data la care procesul-verbal de constatare a contravenției devine titlu executoriu, după cum urmează:</p> <p style="text-align: center;"><u><i>1. Aplicarea sancțiunii cu ocazia constatării faptei</i></u></p> <p>În cazul contravențiilor pentru care legea prevede sancțiunea amenzii alternativ cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, dacă agentul constator</p>

apreciază că sancțiunea amenzii este îndestulătoare, aplică amenda procedând potrivit dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr. 2/2001. Dacă, în raport cu gravitatea faptei, apreciază că amenda este neîdestulătoare, agentul constatator încheie procesul-verbal de constatare a contravenției și îl înaintează, în cel mult 48 de ore, instanței competente¹.

Instanța apreciază asupra legalității și temeiniciei procesului-verbal și pronunță una dintre următoarele soluții²:

a) aplică sancțiunea amenzii;

b) aplică sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, dacă apreciază că aplicarea amenzii contravenționale nu este îndestulătoare ori contravenientul nu dispune de mijloace materiale și financiare pentru plata acesteia;

c) anulează procesul-verbal.

Sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității se pune în executare de către prima instanță de judecată prin emiterea unui mandat de executare. Câte o copie de pe dispozitivul hotărârii, însoțită de mandatul de executare, se comunică primarului unității administrativ-teritoriale și unității de poliție în a căror rază teritorială își are domiciliul sau reședința contravenientul, precum și contravenientului³.

2. Aplicarea sancțiunii în procedura executării silite

În cazul în care contravenientul nu a achitat amenda în termen de 30 de zile de la rămânerea definitivă a sancțiunii și nu există posibilitatea executării silite, organul din care face parte agentul constatator va sesiza instanța de judecată pe a cărei rază teritorială s-a săvârșit contravenția, în vederea înlocuirii amenzii cu sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității, ținându-se seama de partea din amendă care a fost achitată⁴.

În cazul în care contravenientul nu achită amenda într-un nou termen 30 de zile, acordat de instanță la cererea acestuia, se procedează la înlocuirea amenzii cu sancțiunea obligării la prestarea unei activități în folosul comunității.

Prin *Decizia nr. 7 din 20 septembrie 2010 a Înaltei*

¹ art. 6 din Ordonanța Guvernului nr. 55/2002;

² Art. 8 alin. (5) din Ordonanța Guvernului nr. 55/2002;

³ Art. 15 din Ordonanța Guvernului nr. 55/2002;

⁴ Art. 9 alin. (3) Ordonanța Guvernului nr. 2/2001;

Curți de Casație și Justiție, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 126 din 18 februarie 2011, s-a admis recursul în interesul legii declarat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și s-a stabilit că "dispozițiile art. 9 alin. (3) - (5) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, prin raportare la dispozițiile art. 9 alin. (1) și (2) din aceeași ordonanță și la dispozițiile art. 1 din Ordonanța Guvernului nr. 55/2002, se interpretează în sensul admisibilității cererilor de înlocuire a sancțiunii amenzii cu sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității indiferent dacă contravențiile săvârșite sunt prevăzute și sancționate prin legi, ordonanțe ale Guvernului sau alte acte cu caracter normativ și chiar dacă actul care stabilește și sancționează contravențiile nu prevede, alternativ cu sancțiunea amenzii, sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității.

Menționăm faptul că această procedură a fost introdusă în legislația națională prin Legea nr. 352/2006 pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor. Potrivit expunerii de motive scopul măsurii a fost "îmbunătățirea colectării veniturilor la bugetul național și creșterea volumului încasărilor".

Așa cum se poate observa, sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității are o natură duală⁵, creată prin modificarea succesivă a cadrului legal în domeniu, această natură putând fi exprimată sintetic astfel:

a) ca o sancțiune pentru contravenția săvârșită, putând fi aplicată cu ocazia constatării faptei doar în acele cazuri în care actul normativ prevede în mod expres o astfel de sancțiune;

b) ca o sancțiune pentru neplata amenzii, putând fi aplicată în procedura executării în toate cazurile indiferent dacă actul normativ în baza căruia a fost aplicată amenda prevedea sau nu o asemenea sancțiune.

Această natură duală a sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității determină existența a două proceduri

⁵ Acestor situații de impunere a legii, specifice autorității de stat, li se adaugă situația prevăzută la art. 39¹ din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 ce conferă posibilitatea contravenientului care nu a achitat amenda în termen de 30 de zile de la rămânerea definitivă a sancțiunii și cu privire la care nu există posibilitatea executării silite, de a sesiza în nume propriu instanța în circumscripția căreia s-a săvârșit contravenția, în vederea înlocuirii amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, ținându-se seama, după caz, și de partea din amendă care a fost achitată.

distincte, cu implicarea în proces a următoarelor instituții și autorități:

1. *În cazul aplicării ca sancțiune pentru contravenția săvârșită:* agentul constator → judecătoria în a cărei circumscripție a fost săvârșită contravenția → primarul unității administrativ-teritoriale unde își are domiciliul sau reședința contravenientul.

2. *În cazul aplicării ca sancțiune pentru neplata amenzii:* agentul constator → organul din care face parte agentul constator → organul de executare (primăria unității administrativ-teritoriale unde își are domiciliul sau reședința contravenientul) → organul din care face parte agentul constator → judecătoria în a cărei circumscripție a fost săvârșită contravenția → organul din care face parte agentul constator → organul de executare (primăria unității administrativ-teritoriale unde își are domiciliul sau reședința contravenientul).

Analiza modului de transpunere în practică a prevederilor legale în domeniu, în cazul aplicării instituției prestării unei activități în folosul comunității ca sancțiune pentru neplata amenzii (pct. 2 de mai sus), a evidențiat existența unor proceduri birocratice, mari consumatoare de resurse financiare, logistice, de timp și nu în ultimul rând de resurse umane, fapt ce impiedică asupra scopului urmărit de legiuitor prin Legea nr. 352/2006, și anume cel de eficientizare a procesului de încasare al amenzilor.

Implicarea în procedura de înlocuire a amenzii în sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității a organului din care face parte agentul constator ce a aplicat sancțiunea contravențională nu se justifică din cel puțin următoarele considerente:

a) *procedura este o etapă a executării silite* – potrivit cadrului legal general, stabilit pe baza principiilor separării atribuțiilor funcționale ale diferitelor instituții, organul din care face parte agentul constator ce a aplicat sancțiunea contravențională nu este implicat în nici-un fel în asemenea proceduri, competențele acestuia rezumându-se doar la transmiterea titlului de executare (procesul verbal neatat în termenul legal) organelor de executare;

b) *implicarea nu aduce plus valoare procedurii* – obiectul procesului dedus judecării vizează exclusiv aspecte referitoare la posibilitatea executării silite (dovada insolvabilității contravenientului), fără a se mai pune în discuție aspectele referitoare la modul și circumstanțele comiterii faptei sau aprecierea temeiniciei și legalității procesului verbal, întrucât acesta are valoarea unui titlu executoriu. Organul din care face parte agentul constator nu are capacitatea și nici competența de a crea el însuși dovezi privind imposibilitatea executării silite;

c) *o verigă suplimentară în lanțul comunicării între instanță și instituția ce constată necesitatea demarării procedurii* – actualul cadru legal nu conferă organului de executare competența de a-și continua procedura de executare prin acest mijloc legal în mod independent, acesta trebuind să apeleze la sprijinul altei instituții.

Această interpunere în lanțul comunicării este de natură a îngreuna soluționarea litigiului, sens în care este elocventă următoarea practică:

- organul de executare solicită organului din care face parte agentul constator sesizarea instanței de judecată, înaintând documente justificative în acest sens;
- după caz, organul din care face parte agentul constator solicită organului de executare completarea documentelor ce justifică imposibilitatea executării silite, ținând cont și de practica instanțelor de judecată;
- pe baza documentelor primite, organul din care face parte agentul constator întocmește cererea de chemare în judecată prezentând interesul organului de executare în aplicarea acestei proceduri;
- după caz, instanța de judecată solicită organului din care face parte agentul constator completarea documentelor sau lămuriri suplimentare;
- organul din care face parte agentul constator transmite organului de executare solicitarea instanței în vederea obținerii de noi documente sau pentru prezentarea clarificărilor necesare;
- organul din care face parte agentul constator transmite instanței documentele și lămuririle puse la dispoziție de organul de executare.

În cazul unui proces privind transformarea amenzii în prestarea unei activități în folosul comunității procedura de

corespondență prezentată anterior se poate repeta în raport de solicitările instanței formulate pentru justa soluționare a cauzei; trebuie ținut cont și de existența a două faze procesuale (fond și cale de atac).

Practica a evidențiat și existența unor numeroase situații în care, datorită aspectelor birocratice prezentate anterior, instituțiile implicate nu reușesc să probeze pe bază de documente imposibilitatea executării silite, până la termenele de judecată (stabilite în considerarea principului celerității procesului). Potrivit datelor statistice existente la nivelul Poliției Române, în aproximativ 12% dintr-un număr de 20.599⁶ de dosare soluționate în anul 2013, instanța de judecată a respins cererea de transformare pe motiv că nu a fost făcută dovada insolvabilității contravenientului (imposibilitatea de executare a contravenientului), dovadă ce nu poate fi realizată de poliție ci doar de organele de executare.

Suplimentar celor prezentate anterior prezintă relevanță și faptul că, potrivit legii, solicitarea de transformare a amenzii în prestarea unei activități în folosul comunității se realizează pentru fiecare amendă în parte, nefiind relevant în acest sens cuantumul amenzii sau ipoteza în care contravenientul figurează în debit cu mai multe astfel de restanțe.

Întrucât organul de executare nu are competența de a solicita în mod direct instanței de judecată transformarea amenzii în prestarea unei activități în folosul comunității, *acesta nu are nici posibilitatea de a reuni mai multe amenzi în cadrul aceleiași cereri astfel încât activitatea în sine să devină și eficientă din punct de vedere economic.*

Potrivit legii, scopul sancțiunii amenzii îl reprezintă corectarea conduitei contravenientului prin raportare la valorile sociale lezate prin fapta sa, amenzile nefiind aplicate pentru a obține venituri la bugetul de stat sau bugetul local. Cu toate acestea, trebuie avute în vedere și mijloacele utilizate de autorități pentru realizarea acestui scop, astfel încât resursele alocate de comunitate să nu fie disproporționate față de beneficiile obținute de aceasta.

⁶ reprezentând 55,4% din totalul celor aflate pe rolul instanței de judecată în anul 2013 în care sunt implicate structurile Poliției Române;

		<p>Referitor la competența instanței de judecată, actualul cadru legal⁷ stabilește competența de a soluționa cauza în favoarea instanței de judecată pe a cărei rază teritorială s-a săvârșit contravenția.</p> <p>În procedura obișnuită - <i>de contestare a procesului verbal de sancționare contravențională</i> - o astfel de competență se justifică în principal din considerente ce țin de aplicarea legii de către organele judiciare de la locul în care s-a produs faptul dedus judecării și necesitatea administrării probatoriului cât mai aproape de locul săvârșirii faptei.</p> <p>În ceea ce privește procedura de înlocuire a amenzii cu sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității o astfel de competență – <i>stabilită în raport de locul săvârșirii contravenției</i> - nu își mai regăsește justificarea. Din acest motiv se impune regândirea competenței instanței de judecată în raport de alte criterii care să conducă la o mai bună înlăptuire a actului de justiție.</p>
2.	Schimbări preconizate	<p>Proiectul de act normativ are ca scop conferirea competenței organului de executare de a solicita instanței de judecată, în cadrul procedurilor de executare, transformarea amenzii în prestarea unei activități în folosul comunității.</p> <p>Din punct de vedere al tehnicii legislative acest obiectiv se realizează prin modificarea corespunzătoare a alineatului (3) al articolului 9 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 410 din 25 iulie 2001, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, după cum urmează:</p> <p><i>”(3) În cazul în care contravenientul persoană fizică nu a achitat amenda în termen de 30 de zile de la rămânerea definitivă a sancțiunii și nu există posibilitatea executării silite, organul de specialitate al unității administrativ – teritoriale prevăzut la art. 39 alin. (2) lit. a) în a cărei rază teritorială domiciliază contravenientul va sesiza instanța judecătorească în a cărei circumscriptie domiciliază</i></p>

⁷ Art. 9 alin. (3) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001;

acesta, în vederea înlocuirii amenzii cu sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității, ținându-se seama de partea din amendă care a fost achitată.”

Ca urmare a implementării soluției legislative de conferire a competenței organului de executare se pot preconiza următoarele modificări ale situației actuale:

- *creșterea autorității instituțiilor de executare* – având în vedere dobândirea calității de subiect procesual activ și posibilitatea de a-și susține în mod direct pretențiile față de contravenient în fața instanței de judecată; de asemenea, se instituie posibilitatea unui control al organului de executare asupra acestei procedurii în contextul în care termenul legal de prescripție al executării sancțiunii amenzii este de 5 ani;

- *reducerea termenului de soluționare a dosarelor*, ca urmare a eliminării etapelor de amânare a procesului pentru obținerea de către organul din care face parte agentul constator a documentelor deținute sau întocmite de către organul de executare;

- *reducerea numărului de dosare aflate pe rolul instanțelor de judecată* – atât ca urmare a reducerii termenului de soluționare cât și ca urmare a posibilității organului de executare de a solicita în cadrul aceluiași proces transformarea mai multor amenzi aplicate aceleiași persoane (de aceeași instituție sau instituții diferite) în prestarea unei activități în folosul comunității

- *eliminarea cheltuielilor efectuate în astfel de procese de către organul din care face parte agentul constator*; aceste sume pot fi redirecționate pentru eficientizarea activității de constatare și sancționare a încălcării normelor legale; Menționăm faptul că numai unitățile din structura organizatorică a Poliției Române au fost implicate în anul 2013 într-un număr de **37.190** de astfel de procese;

- *reducerea cheltuielilor efectuate de organul de*

		<p><i>executare</i> privind corespondența cu organul din care face parte agentul constatator.</p> <p>Întrucât înlocuirea amenzii cu sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității se poate dispune doar în <i>situația contravenientului persoană fizică</i>, proiectul de act normativ nu este de natură a determina, prin el însuși, schimbări de natură organizatorică la nivelul instituțiilor în care funcționează organele de executare.</p> <p>Potrivit art. 8 alin. (4) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 sumele provenite din amenzi aplicate persoanelor fizice în conformitate cu legislația în vigoare se fac venit integral la bugetele locale. Competența de punere în executare revine organelor de specialitate ale unităților administrativ-teritoriale în a căror rază teritorială domiciliază contravenientul persoană fizică. Astfel, autoritățile locale sunt interesate să urmărească, să execute și să recupereze sumele provenite din amenzi.</p> <p>În prezent, reprezentanții autorităților administrației publice locale constată contravenții și aplică sancțiuni contravenționale persoanelor fizice, astfel încât aceste autorități sunt deja implicate în procesul de transformare a amenzii în prestarea unei activități în folosul comunității.</p> <p>Ca soluție tranzitorie pentru a nu determina un efort suplimentar pentru instanțele de judecată sau organele de executare se impune a se stabili și anumite reguli referitoare la modul de soluționare a proceselor aflate pe rol.</p> <p>În acest sens prin proiectul act normativ se propune ca procesele și cererile privind înlocuirea amenzii cu sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității în curs de soluționare la data intrării în vigoare a proiectului de act normativ să se soluționeze de către instanțele legal investite, în conformitate cu dispozițiile legale în vigoare la data când acestea au fost pornite.</p>
3.	Alte informații	Proiectul de act normativ figurează la <i>art. 1 pct. III poz. 3 din Legea nr. 119/2014 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe.</i>

Secțiunea a 3-a							
Impactul socio - economic al proiectului de act normativ							
1.	Impactul macroeconomic	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect					
1 ¹	Impactul asupra mediului concurențial și domeniului ajutoarelor de stat	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect					
2.	Impactul asupra mediului de afaceri	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect					
3.	Impactul social	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect					
4.	Impactul asupra mediului	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect					
5.	Alte informații	Nu este cazul					
Secțiunea a 4-a							
Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani)							
Indicatori		Anul curent	Următorii 4 ani			Media pe 5 ani	
		2014	2015	2016	2017		2018
1.		2.	3.	4.	5.	6.	7.
1.	Modificări ale veniturilor bugetare, plus/minus din care: <i>a) buget de stat, din acesta:</i> (i) impozit pe profit (ii) impozit pe venit <i>b) bugete locale:</i> (i) impozit pe profit <i>c) bugetul asigurărilor sociale de stat:</i> (i) contribuții de asigurări	-	-	-	-	-	-
2.	Modificări ale cheltuielilor bugetare, plus/minus din care: <i>a) buget de stat, din acesta:</i> (i) cheltuieli de	-	-	-	-	-	-

	personal (ii) bunuri și servicii b) bugete locale: (i) cheltuieli de personal (ii) bunuri și servicii c) bugetul asigurărilor sociale de stat : (i) cheltuieli de personal (ii) bunuri și servicii						
3.	Impact financiar, plus/minus din care: buget de stat bugete locale	-	-	-	-	-	-
4.	Propuneri pentru acoperirea creșterii cheltuielilor bugetare	-	-	-	-	-	-
5.	Propuneri pentru a compensa reducerea veniturilor bugetare	-	-	-	-	-	-
6.	Calculul detaliat privind fundamentarea modificărilor veniturilor și/sau cheltuielilor bugetare	-	-	-	-	-	-
7.	Alte informații	Proiectul de act normativ nu are impact financiar asupra bugetului general consolidat. Modificările propuse sunt de natură a eficientiza activitatea instituțiilor implicate, fapt ce va genera în cele din urmă și o eficientizare a utilizării fondurilor bugetare avute la dispoziție.					
Secțiunea a 5-a Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare							
1.	Măsuri normative necesare pentru aplicarea prevederilor proiectului de act normativ: a) acte						

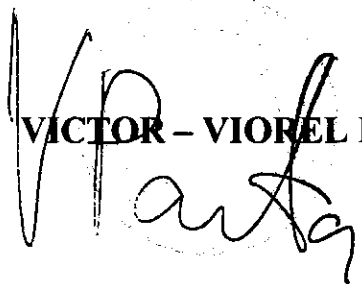
	<p>normative în vigoare ce vor fi modificate sau abrogate, ca urmare a intrării în vigoare a proiectului de act normativ</p> <p>b) acte normative ce urmează a fi elaborate în vederea implementării noilor dispoziții</p>	
2.	<p>Conformitatea proiectului de act normativ cu legislația comunitară în cazul proiectelor ce transpun prevederi comunitare</p>	Nu este cazul
3.	<p>Măsuri normative necesare aplicării directe a actelor normative comunitare</p>	
4.	<p>Hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene</p>	Nu este cazul
5.	<p>Alte acte normative și/sau documente internaționale din care decurg</p>	Nu este cazul

	angajamente	
6.	Alte informații	Nu este cazul
Secțiunea a 6-a Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ		
1.	Informații privind procesul de consultare cu organizații neguvernamentale, institute de cercetare și alte organisme implicate	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect
2.	Fundamentarea alegerii organizațiilor cu care a avut loc consultarea, precum și a modului în care activitatea acestor organizații este legată de obiectul proiectului de act normativ	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect
3.	Consultările organizate cu autoritățile administrației publice locale, în situația în care proiectul de act normativ are ca obiect activități ale acestor autorități, în condițiile Hotărârii Guvernului nr. 521/2005 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect
4.	Consultările desfășurate în cadrul consiliilor interministeriale, în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect

	permanente	
5.	Informații privind avizarea de către: a) Consiliul Legislativ b) Consiliul Suprem de Apărare a Țării c) Consiliul Economic și Social d) Consiliul Concurenței e) Curtea de Conturi	Proiectul de act normativ a fost avizat de Consiliul Legislativ, prin avizul nr.915/2014.
6.	Alte informații	
Secțiunea a 7-a Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ		
1.	Informarea societății civile cu privire la necesitatea elaborării proiectului de act normativ	Precizăm că proiectul de act normativ a fost supus dezbaterii publice, potrivit procedurii instituite de Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică.
2.	Informarea societății civile cu privire la eventualul impact asupra mediului în urma implementării proiectului act normativ, precum și efectele asupra sănătății și securității cetățenilor sau diversității biologice	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect
3.	Alte informații	Nu este cazul
Secțiunea a 8-a Măsurile de implementare		
1.	Măsurile de punere în aplicare a proiectului de act normativ de către autorităților administrației publice centrale și/sau locale – înființarea unor noi organisme sau extinderea competențelor instituțiilor existente	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect
3.	Alte informații	Nu este cazul

Față de cele prezentate, a fost elaborat proiectul de lege anexat, în vederea aprobării Ordonanței Guvernului pentru modificarea art.(9) alin.(3) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor.

PRIM - MINISTRU


VICTOR - VIOREL PONTA