

B. Trăsăturile contravenției

4. În cea de-a doua parte a art. 1, legiuitorul a oferit definiția contravenției, cu ajutorul căreia se pot identifica atât **trăsăturile**, cât și **conținutul** acesteia.

Definiția contravenției – faptă comisă cu vinovăție și prevăzută de lege, în sensul larg al acestui termen – este, fără îndoială, inspirată din definiția infracțiunii cuprinsă în art. 17 fostul C. pen. Deși reglementarea contravențională este cu mult mai nouă decât cea a fostului Cod penal, care data din 1968, legiuitorul nu a făcut niciun efort de a adapta definiția contravenției la alte realități ale doctrinei decât cele existente în urmă cu 30 de ani^[1].

Actuala definiție a contravenției, ca și fosta definiție a infracțiunii, suferă la nivel conceptual, întrucât lipsește contravenția de, probabil, cele mai importante două caracteristici ale sale – tipicitatea și antijuridicitatea. Este suficient să precizăm faptul că, după actuala definiție, fapta polițistului care dirijează circulația din mijlocul unei intersecții ar constitui contravenție, întrucât este o faptă prevăzută de lege și este comisă cu vinovăție, deși este cert că acțiunea sa nu poate fi sancționată contravențional.

^[1] Față de definiția infracțiunii din art. 17 fostul C. pen., se poate observa că lipsește precizarea că *fapta prezintă pericol social*, ceea ce este cu certitudine un plus al reglementării în materie contravențională prin raportare la cea penală, cât timp este mai mult decât evident că, în măsura în care legiuitorul a decis incriminarea unei fapte drept contravenție, aceasta prezintă pericol social, altfel nu ar mai fi fost necesară incriminarea ei [în acest sens, a se vedea I. SANTAİ, *Noul regim al contravențiilor. Ordonanța nr. 2/2001 (II)*, în *Dreptul nr. 12/2001*, p. 13]. Lipsind această condiție, este evident că în domeniul contravențiilor nu regăsim o instituție asemănătoare celei reglementate prin art. 18¹ fostul C. pen., a lipsei pericolului social al faptei, prezumându-se în mod absolut că, dacă legiuitorul a decis sancționarea unui comportament, acesta prezintă pericol social. A se vedea, în acest sens, Trib. București, s. a V-a civ. și cont. adm., dec. nr. 2524/1998, în AL. ȚICLEA, *Răspunderea contravențională. Teorie, practică judiciară, îndrumar de constatare și sancționare a contravențiilor, legislație*, Ed. Atlas Lex, București, 1995, p. 22; Trib. București, s. cont. adm., dec. nr. 1866/1998, în D. LUPAȘCU, *Tribunalul București. Culegere de practică judiciară, 1992-1998. Contencios administrativ, contravenții*, Ed. All Beck, București, 2000, p. 205-206.

În realitate, contravenția este fapta tipică și antijuridică, comisă cu vinovăție și care este prevăzută de lege, în sensul larg al acestei noțiuni. Vom analiza pe rând cele **patru trăsături** ale contravenției.

5. Tipicitatea. Tipicitatea reprezintă **corespondența** care trebuie să existe **între fapta concretă** comisă de către contravenient și **modelul abstract** descris prin norma de incriminare a contravenției^[1]. Atunci când legiuitorul incriminează o contravenție, se raportează la un model abstract de faptă care aduce atingere unei valori sociale. Pentru ca o faptă concretă să fie contravenție, trebuie ca elementele sale să se suprapună exact peste cele abstracte existente în descrierea legală a contravenției. Spre exemplu, constituie contravenție fapta de a călători cu mijloacele feroviare de călători fără a avea legitimație de călătorie valabilă. În aceste condiții, fapta de a călători fără legitimație de călătorie cu un tren de marfă nu se încadrează în tipicitatea faptei descrise de către legiuitor. Vom relua analiza tipicității contravenției în contextul analizei art. 3 din prezenta ordonanță.

6. Antijuridicitatea. Antijuridicitatea reprezintă caracteristica unei fapte **de a contraveni ordinii juridice existente**^[2]. **Tipicitatea** este un indiciu de antijuridicitate, însă ea nu este suficientă pentru ca fapta să fie contravenție. În lipsa unei atingeri a ordinii juridice existente, nu există nicio rațiune pentru a impune sancționarea unei persoane. Spre exemplu, fapta persoanei care, pentru a-și salva viața în fața unui atac din partea unei alte persoane, se urcă din fugă într-un autobuz, fără a poseda bilet, este o faptă tipică, întrucât se mulează perfect pe fapta abstractă descrisă de către legiuitor, însă nu este antijuridică, întrucât ea nu aduce atingere ordinii sociale. Astfel, antijuridicitatea unei fapte lipsește atunci când suntem în prezența vreunei cauze justificative: legitima apărare, starea de necesitate, consimțământul persoanei vătămate, exercitarea

^[1] J. CEREZO MIR, *Curso de derecho penal español*, vol. II, Ed. Tecnos, Madrid, 2001, p. 18.

^[2] FL. STRETEANU, *op. cit.*, p. 296.

unui drept sau îndeplinirea unei obligații. Vom analiza pe rând aceste cauze, în contextul comentariului art. 11 din ordonanță.

7. Vinovăția. Vinovăția reprezintă trăsătura contravenției care impune, ca o condiție de existență a unei fapte tipice, necesitatea ca persoana care a comis actul incriminat să fi realizat, la momentul comiterii aceluși act, implicațiile actului său și să fi putut să determine efectele acestuia^[1]. Cu alte cuvinte, pentru ca o faptă să fie contravenție, este necesar ca autorul acesteia **să fi acționat în mod liber și să își fi putut percepe actele și consecințele lor**. Spre deosebire de reglementările penale, în prezenta ordonanță nu există nicio definiție a vinovăției sau a formelor acesteia, fiind reglementate doar cauzele care exclud vinovăția: eroarea, constrângerea, cazul fortuit etc. Lipsa unei astfel de definiții este cel puțin regretabilă, singura soluție care se poate imagina fiind recurgerea la definiția vinovăției și a formelor sale din dreptul penal, și aceasta cu atât mai mult cu cât, potrivit art. 47 din ordonanță, astfel cum a fost acest text modificat, prezenta ordonanță se completează cu dispozițiile Codului penal^[2]. Este evident că se poate apela și la soluția definirii în mod autonom, pe cale doctrinară sau judiciară, a formelor vinovăției, însă, în contextul apropierei materiei contravenționale de cea penală, credem că o astfel de soluție ar implica o lipsă nedorită de consecvență. Vom reveni însă la acest aspect, la momentul analizării tipicității contravenției.

8. Legalitatea. Legalitatea implică trăsătura contravenției **de a fi prevăzută de lege**. Prin lege, în acest context, se înțelege legile propriu-zise, ordonanțele de Guvern, hotărârile Guvernului, ale consiliilor locale ale comunelor, orașelor, municipiilor, ale sectoarelor municipiului București, ale consiliilor județene ori ale Consiliului General al Municipiului București^[3].

^[1] Noțiunea de vinovăție este disputată în dreptul penal. Nu vom relua aici discuția în cauză, mulțumindu-ne să ne raportăm la înțelesul general acceptat care se dă acestei noțiuni.

^[2] Legea nr. 286/2009 privind Codul penal (M. Of. nr. 510 din 24 iulie 2009), în vigoare de la 1 februarie 2014.

^[3] Se observă în acest context că, odată cu menționarea expresă a surselor dreptului contravențional, legiuitorul a adoptat imperativul *lex scripta*, condiție absolut

De asemenea, prin lege se vor înțelege și decretele emise și intrate în vigoare anterior Constituției din 1991^[1]. În ultima perioadă, jurisprudența a achiesat la ideea după care principiul legalității funcționează și în materie contravențională în termeni identici cu principiul legalității pedepsei și incriminării penale. În consecință, nicio persoană nu poate să răspundă contravențional în lipsa unei norme care să stabilească împrejurarea că fapta comisă este contravenție^[2] și nicio persoană nu poate fi sancționată cu o sancțiune contravențională pe care legea nu o prevede^[3].

Rezultă din acest principiu că, în primul rând, contravenția trebuie să fie stabilită printr-o normă juridică dintre cele enumerate expres și limitativ în cuprinsul art. 1 din ordonanță. În consecință, o dispoziție a primarului general al Bucureștiului prin care s-a stabilit o contravenție este nulă, întrucât nu respectă cerința legalității impusă prin art. 1 din ordonanță^[4]. Dincolo de interzicerea aplicării retroactive a legii, legalitatea înseamnă ceva mai mult decât atât, accepțiunea sa fiind construită în jurul a două noțiuni: accesibilitate și previzibilitate.

Accesibilitatea presupune posibilitatea reală a celui interesat de a cunoaște legea, în timp ce **previzibilitatea** implică obligația statelor de a-și construi sistemele sancționatorii astfel încât orice persoană să poată prevedea consecințele oricărei acțiuni sau inacțiuni ale sale, să poată anticipa dacă aceasta este permisă sau interzisă de către legea penală și să poată anticipa sancțiunea pe care o riscă în cazul în care acțiunea ori inacțiunea sa este ilicită. Cele două noțiuni sunt conexe, decurgând una din cealaltă. Este evident că, atât timp cât o lege nu este accesibilă, nefiind cunoscută de persoana interesată, aceasta nici nu poate prevedea consecințele încălcării legii, dar și că, atât timp cât

necesară a aplicării principiului legalității (a se vedea, în acest context, FR. DESPORTES, F. LE GUNEHÉC, *Le nouveau droit pénal*, Ed. Economica, Paris, 1994, p. 114).

[1] Ov. PODARU, *Comentariu la Ordonanța nr. 2/2001 privind stabilirea și sancționarea contravențiilor*, în P.R. nr. 1/2002, p. 280.

[2] Trib. București, s. a IX-a cont. adm. și fisc., dec. civ. nr. 2229/R/2009, în N. CRISTUȘ, *Răspunderea contravențională...*, 2010, p. 153-155.

[3] Jud. Balș, sent. civ. nr. 55/2003, în M.A. HOTCA, *op. cit.*, p. 71.

[4] Trib. București, dec. civ. nr. 480/2005, în D. SEVERIN, *Răspunderea contravențională. Practică judiciară*, Ed. Hamangiu, București, 2007, p. 13.

o lege nu este previzibilă, persoana în cauză neputând să anticipeze legalitatea acțiunii sale ori consecințele violării legii, nu se poate vorbi despre accesibilitate reală la textul legal^[1].

Pe scurt, fără a prelungi inutil discuția, legalitatea impune, în principal, respectarea următoarelor deziderate:

– *norma contravențională nu poate retroactivă*^[2]. Acest aspect al legalității a primit, de altfel, și o prevedere expresă în art. 12 din ordonanță;

– *norma contravențională trebuie publicată*, astfel încât să se poată asigura accesibilitatea reală a oricărei persoane la textul ei^[3]. Dacă în privința contravențiilor incriminate prin lege sau prin acte ale Guvernului – ordonanțe sau hotărâri – nu există probleme relative la acest aspect, astfel de acte fiind publicate în Monitorul Oficial, în practică ar putea să apară dificultăți în realizarea accesibilității cu privire la contravențiile incriminate prin acte ale administrației publice locale. Cât timp prin nerealizarea accesibilității la textul care sancționează un anumit comportament se aduce atingere unor drepturi fundamentale ale persoanei, aceste autorități trebuie să acorde o atenție specială acestui aspect. O problemă mult mai serioasă cu privire la această chestiune o reprezintă accesibilitatea la conținutul contravențiilor reglementate prin norme-cadru^[4]. Spre exemplu, constituie contravenție reglementată printr-o astfel de dispoziție cea prevăzută în art. 1 lit. a) din Legea nr. 12/1990, care sancționează exercitarea de activități de producție, comerț sau prestări de servicii fără autorizație. Dacă accesibilitatea la cuprinsul acestei norme este simplu de probat, accesibilitatea la normele care stabilesc activitățile autorizabile este mult mai dificil de realizat, în condițiile în care acestea

[1] J.FR. RENUCCI, *Droit européen des droits de l'homme*, L.G.D.J., Paris, 2001, p. 97.

[2] Trib. București, dec. civ. nr. 222/1998, în M.A. HOTCA, *op. cit.*, p. 72.

[3] C.E.D.O., Hotărârea *Kokkinakis c. Greciei* din 25 mai 1993, § 52, www.echr.coe.int; Hotărârea *Silver și alții c. Regatului Unit* din 25 martie 1983, § 88, www.echr.coe.int.

[4] Normele-cadru sunt acele norme ce conțin o incriminare-cadru, al cărei precept este formulat generic, el urmând a se concretiza grație prevederilor unui sau unor alte acte normative. Pentru mai multe detalii asupra noțiunii, a se vedea FL. STRETEANU, *op. cit.*, p. 123-129.

sunt, de multe ori, norme care nu se publică în Monitorul Oficial^[1]. De asemenea, într-o cauză s-a decis că sunt nelegale dispozițiile art. 3 lit. f) din H.G. nr. 876/2007, potrivit cărora constituie contravenție nerespectarea regulamentului portuar, întrucât nu răspund cerințelor de accesibilitate a legii, câtă vreme regulamentul portuar nu a fost publicat în Monitorul Oficial^[2];

– *norma contravențională trebuie enunțată cu suficientă claritate, astfel încât orice persoană să fie în măsură să înțeleagă ce acțiuni sau inacțiuni sunt interzise, pentru a-și putea regla comportamentul*^[3]. Doctrina penală a propus mai multe soluții pentru a preîntâmpina existența unor dificultăți sub acest aspect^[4].

Tot prin art. 1 sunt arătate **organele puterii de stat care au competența de a stabili și sancționa contravenții**, detalii privind competența acestora fiind oferite în cuprinsul art. 2 din ordonanță. Orice contravenție reglementată printr-un act al altui organ decât cele enumerate expres – Parlament, Guvern, consiliile locale și județene – nu va putea fi sancționată, nerespectând condiția legalității.

Pe lângă izvoarele de drept enumerate expres în cuprinsul ordonanței, credem că, în ciuda afirmației generale în sens contrar, **cutuma** poate fi

^[1] Este evident că, în această materie, ceea ce impune principiul legalității este posibilitatea de informare cu privire la conținutul normelor juridice, și nu obligația statului de a asigura informarea persoanelor susceptibile de a intra în conflict cu normele contravenționale. Cu alte cuvinte, trebuie luat în considerare și comportamentul contravenientului pentru a determina în ce măsură era pentru acesta previzibil faptul că activitatea sa este ilicită. Spre exemplu, indiferent de modul de publicare a normelor privind autorizarea vânzării cu amănuntul a țigărilor, este evident că, pentru o persoană care și-a instalat o tarabă în piață la care vindea țigări, era previzibil că, în lipsa oricărei autorizații, fapta sa este ilicită (Jud. Mediaș, sent. civ. nr. 1684/1991, în Dreptul nr. 3/1992, p. 61). În același timp, este discutabil dacă, pentru o persoană care a cumpărat miei pentru a-i crește, iar ulterior a vândut o parte din ei, era accesibilă norma legală, emisă de Ministerul Agriculturii, care îi impunea o autorizație pentru a vinde animalele (Trib. Sălaj, dec. civ. nr. 73/1993, în Dreptul nr. 7/1993, p. 90).

^[2] I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 5497 din 30 mai 2013, în R.R.D.J. nr. 6/2013, p. 76-82.

^[3] C.E.D.O., Hotărârea *Cantoni c. Franței* din 15 noiembrie 1996, § 32, www.echr.coe.int; FR. DESPORTES, F. LE GUNEHEC, *op. cit.*, p. 159-161.

^[4] FL. STRETEANU, *op. cit.*, p. 55-56.

menționată alături de izvoarele scrise^[1]. Doctrina penală străină este de mult timp favorabilă acestui punct de vedere^[2]. În lipsa recunoașterii cutumei ca izvor de drept, ar fi inexplicabil de ce nu se sancționează o mulțime de comportamente care, altfel, ar fi constituit contravenții. Exemplele clasice sunt cele ale unor manifestări publice zgomotoase cu ocazia unor evenimente speciale – nunți, victorii sportive etc. Dacă cutuma nu ar avea un rol exonerator în astfel de situații, ar fi lipsită de rațiune nesanționarea spectatorilor care la un meci de fotbal tulbură liniștea publică sau a unor nuntași care claxonează în zone în care claxonatul este interzis. Practica judiciară pare a confirma cele afirmate mai sus, chiar dacă motivarea soluției de exonerare de răspundere este prea lapidară pentru a se putea determina rațiunea care a stat în spatele deciziei instanței^[3].

De aceea, credem că, pe lângă izvoarele scrise ale dreptului contravențional, constituie izvor de drept și cutuma, însă numai cu rol exonerator de răspundere.

Articolul 2. [Competența de a adopta acte normative de stabilire și sancționare a contravențiilor]

(1)^[4] Prin legi, ordonanțe sau hotărâri ale Guvernului se pot stabili și sancționa contravenții în toate domeniile de activitate.

(2) Prin hotărâri ale autorităților administrației publice locale sau județene se stabilesc și se sancționează contravenții în toate domeniile de activitate pentru care acestora le sunt stabilite atribuții prin lege,

[1] Chiar dacă afirmam mai sus că principiul legalității impune cu necesitate faptul ca normele să fie scrise, nu trebuie pierdut din vedere că legalitatea este un drept fundamental care aparține persoanei și funcționează pentru a o proteja pe aceasta de eventuale abuzuri ale statelor. În consecință, dacă un izvor de drept nescris se mărginește să exonereze de răspundere, așa cum vom vedea că funcționează cutuma, dreptul fundamental al persoanei nu este atins. De aceea, având strict un rol exonerator de răspundere, cutuma poate fi admisă ca izvor de drept, fără ca aceasta să însemne o încălcare a principiului legalității.

[2] FR. DESPORTES, F. LE GUNEHÉC, *op. cit.*, p. 143.

[3] Jud. sect. 2 București, sent. civ. nr. 1049/1995, în AL. ȚICLEA, *op. cit.*, p. 179.

[4] Alin. (1)-(3) sunt reproduse astfel cum au fost modificate prin art. unic pct. 2 din Legea nr. 180/2002.

în măsura în care în domeniile respective nu sunt stabilite contravenții prin legi, ordonanțe sau hotărâri ale Guvernului.

(3) Consiliile locale ale sectoarelor municipiului București pot stabili și sancționa contravenții în următoarele domenii: salubritate; activitatea din piețe, curățenia și igienizarea acestora; întreținerea parcurilor și spațiilor verzi, a spațiilor și locurilor de joacă pentru copii; amenajarea și curățenia spațiilor din jurul blocurilor de locuințe, precum și a terenurilor virane; întreținerea bazelor și obiectivelor sportive aflate în administrarea lor; întreținerea străzilor și trotuarelor, a școlilor și altor instituții de educație și cultură, întreținerea clădirilor, împrejmuirilor și a altor construcții; depozitarea și colectarea gunoaielor și a resturilor menajere.

(4) Consiliul General al Municipiului București poate stabili și alte domenii de activitate din competența consiliilor locale ale sectoarelor, în care acestea pot stabili și sancționa contravenții.

(5)^[1] Hotărârile consiliilor locale sau județene ori, după caz, ale sectoarelor municipiului București, prin care s-au stabilit contravenții cu nesocotirea principiilor prevăzute la alin. (2)-(4), sunt nule de drept. Nulitatea se constată de instanța de contencios administrativ competentă, la cererea oricărei persoane interesate.

Comentariu

Textul reglementează problema tipurilor de acte normative care sunt apte să stabilească și să sancționeze contravenții, adică a organelor administrative care au o competență în acest domeniu. Vom analiza în continuare, pe de o parte, aceste autorități, trecând în revistă competența fiecăreia în materie contravențională (A), urmând ca, subsecvent, să ne oprim asupra sancțiunii care lovește actele emise cu încălcarea acestui text legal, precum și a unor probleme procedurale (B).

^[1] Alin. (5) a fost introdus prin art. unic pct. 3 din Legea nr. 180/2002.