

**Ovidiu Podaru
Andreea-Carla Loghin**

Drept contravențional

Curs universitar

Ediția a 2-a, actualizată



Editura
Hamangiu

Cuprins

PARTEA I. TEORIA GENERALĂ A CONTRAVENȚIEI	1
CAPITOLUL I. INTRODUCERE	3
A. Definiția contravenției	3
B. Istoric	5
C. Sediul reglementării. Raportul dreptului contravențional cu dreptul penal	8
CAPITOLUL II. APLICAREA NORMELOR CONTRAVENȚIONALE ÎN SPAȚIU ȘI TIMP	11
<i>Secțiunea 1. Tipurile de acte de reglementare contravențională</i>	<i>11</i>
A. Legile, ordonanțele și hotărârile de Guvern	11
B. Hotărârile consiliilor locale și județene	11
C. Hotărârile consiliilor locale de sector ale municipiului București	12
D. Probleme specifice de aplicare a actelor de reglementare contravențională	13
<i>Secțiunea a 2-a. Aplicarea legii contravenționale în spațiu</i>	<i>15</i>
A. Teritorialitatea legii contravenționale	16
B. Principiile subsidiare de aplicare în spațiu a legii contravenționale	20
<i>Secțiunea a 3-a. Aplicarea legii contravenționale în timp</i>	<i>21</i>
A. Intrarea în vigoare a normelor contravenționale	22
§1. Sediul materiei	22
§2. Domeniul de aplicare. Scopul reglementării	23
§3. Modul de calcul al termenelor	23
§4. Probleme legate de intrarea în vigoare secvențială a actului de reglementare contravențională	24
§5. Aprecierea urgenței	25
§6. Probleme speciale legate de actele administrației publice locale	26
B. Decontravenționalizarea. Aplicarea legii contravenționale mai favorabile	27

§1. Momentul săvârșirii contravenției _____	27
§2. Decontravenționalizarea (Dezincriminarea contravenției) _____	28
§3. Legea contravențională mai favorabilă <i>stricto sensu</i> ____	30
a) Sediul materiei. Interpretare _____	30
b) Criterii de stabilire a legii contravenționale mai favorabile _____	32
C. Alte probleme speciale legate de aplicarea în timp a normelor contravenționale _____	36
§1. Concursul de legi contravenționale în timp _____	36
§2. Legea contravențională temporară _____	37
§3. Leșirea din vigoare a normelor contravenționale _____	38

CAPITOLUL III. TRĂSĂTURILE ESENȚIALE ALE CONTRAVENȚIEI ____ 41

A. Tipicitatea _____	41
B. Vinovăția _____	42
C. Antijuridicitatea și imputabilitatea _____	43
§1. Opțiunea legiuitorului penal și aplicarea acestuia în dreptul contravențional _____	43
§2. Cauze care înlătură antijuridicitatea faptei _____	45
a) Legitima apărare _____	45
b) Starea de necesitate _____	46
c) Exercițarea unui drept/Îndeplinirea unei obligații ____	47
§3. Cauze care înlătură imputabilitatea faptei _____	47
a) Constrângerea fizică _____	47
b) Constrângerea morală _____	48
c) Cazul fortuit _____	49
d) Iresponsabilitatea _____	50
e) Intoxicația – Beția involuntară completă _____	51
f) Eroarea de fapt _____	52
g) Eroarea de drept _____	52
h) Infirmitatea _____	54
i) Minoritatea _____	54
§4. Constatarea cauzelor care înlătură antijuridicitatea și imputabilitatea faptei _____	55

CAPITOLUL IV. PLURALITATEA ÎN MATERIA

CONTRAVENȚIILOR	57
A. Pluralitatea de contravenienți	57
§1. Formele de participație sancționate în materie contravențională	57
§2. Autorii și coautorii unei contravenții	59
B. Pluralitatea de contravenții	61
§1. Sediul materiei	61
§2. Regula. Cumulul aritmetic	62
§3. Excepția. Cumulul aritmetic atenuat	62
§4. Situația sancționării unor ipoteze de „recidivă specială”	63

CAPITOLUL V. SANȚIUNILE CONTRAVENȚIONALE **65**

A. Principii	65
§1. Principiul legalității sancțiunii	65
§2. Principiul proporționalității sancțiunii	68
§3. Principiul unicității aplicării sancțiunii principale (<i>ne bis in idem</i>)	74
B. Sancțiunile principale	75
§1. Avertismentul	75
§2. Amenda	77
§3. Prestarea unei activități în folosul comunității	79
a) Condițiile de aplicare a sancțiunii	79
b) Prestarea activității în folosul comunității de către contravenientul minor	82
C. Sancțiunile complementare	82
§1. Confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenții	83
§2. Suspendarea, după caz, a avizului, acordului sau autorizației de exercitare a unei activități, suspendarea activității agentului economic, „retragerea temporară” a licenței sau a avizului pentru anumite operațiuni ori activități de comerț exterior	85

§3. Anularea, după caz, a avizului, acordului sau a autorizației de exercitare a unei activități, retragerea definitivă a licenței sau a avizului pentru anumite operațiuni ori pentru activități de comerț exterior	86
§4. Închiderea unității	87
§5. Blocarea contului bancar	87
§6. Desființarea lucrărilor și aducerea terenului în starea inițială	88
§7. Sancțiuni contravenționale complementare instituite prin legi speciale	89
D. Alte „măsuri” – efecte ale săvârșirii unei contravenții	89
§1. Domeniul construcțiilor	89
§2. Domeniul rutier	90
§3. Protecția consumatorilor	91
§4. Importanța practică a instituirii unor asemenea „măsuri”	91

PARTEA A II-A. DREPT CONTRAVENȚIONAL PROCEDURAL 93

CAPITOLUL I. PROCEDURA DE CONSTATARE ȘI SANȚIONARE

A CONTRAVENȚIEI 95

Secțiunea 1. Prescripția în materie contravențională 95

A. Prescripția constatării contravenției și aplicării sancțiunii contravenționale	95
§1. Sediul materiei	95
§2. Obiectul prescripției. Momentul de la care curge termenul de prescripție. Clasificări ale contravențiilor	95
a) Tipul prescripției	95
b) Termenul și momentul de la care începe să curgă	96
§3. Contravențiile continue	97
a) Observații generale	97
b) Construirea fără autorizație sau cu încălcarea prescripțiilor acesteia: faptă instantanee ori continuă?	99
§4. Suspendarea cursului prescripției	100
a) Observații generale	100

b) Termenul special de un an de la săvârșirea faptei	102
§5. Termene speciale de prescripție	102
§6. Prescripția celorlalte sancțiuni contravenționale	103
§7. Chestiuni procedurale	104
a) Modul de calcul al prescripției	104
b) Mijlocul procedural prin care se poate invoca prescripția	105
B. Prescripția executării sancțiunii contravenționale	106
§1. Sediul materiei	106
§2. Natura juridică a termenului prevăzut de art. 14 alin. (1)	107
§3. Termenul de prescripție a executării sancțiunii contravenționale în cazul comunicării regulate a procesului-verbal	108
§4. Mijlocul procedural prin care se constată caducitatea procesului-verbal (prescripția executării sancțiunii contravenționale)	109
§5. Momentul în care procesul-verbal se consideră „comunicat”	110
<i>Secțiunea a 2-a. Procesul-verbal de constatare și sancționare a contravențiilor. Natura juridică și forța probantă</i>	111
A. Natura juridică	111
§1. Procesul-verbal de contravenție – act administrativ individual	111
§2. Distincția fundamentală act de drept material (substanțial) – act de procedură (procesual). Procesul-verbal – act de drept material	112
B. Forța probantă	113
§1. Două teorii posibile	113
§2. Prezumția de nevinovăție (a contravenientului) versus prezumția de legalitate (a procesului-verbal)	114
a) Contravenientul beneficiază întotdeauna de prezumția de nevinovăție	115

b) Trebuie făcută o distincție după cum procesul-verbal a fost încheiat pe baza constatării personale și directe a faptei de către agentul constator (i) sau o asemenea constatare directă și personală lipsește (ii) _____	115
<i>Secțiunea a 3-a. Condițiile de valabilitate ale procesului-verbal de constatare și sancționare a contravențiilor</i> _____	117
A. Condiția esențială de valabilitate. Săvârșirea unei contravenții – faptul generator al răspunderii contravenționale _____	117
§1. Faptul generator „abstract”: contravenția _____	117
§2. Faptul generator care „concretizează” răspunderea: procesul-verbal _____	118
B. Competența de a întocmi procese-verbale de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunilor contravenționale _____	119
§1. Caracterul „special” al competenței agenților constatori _____	119
§2. „Abilitarea”/„împuternicirea” de a întocmi procese-verbale de contravenție și natura sa juridică _____	121
a) Titularii „puterii de abilitare” _____	121
b) Natura juridică a „puterii de abilitare” _____	122
§3. Probleme speciale de partaj/suprapunere/delimitări de competență _____	123
a) Polițistul rutier și polițistul local _____	123
b) Polițistul rutier și operatorul radar aflat într-un alt loc _____	124
c) Reprezentantul Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor (A.N.P.C.)/agentul constator în domeniul construcțiilor și instanța de judecată _____	124
d) Situația specială a constatării faptei și aplicării sancțiunii de către mai mulți agenți constatori _____	125
§4. Raportul dintre competența de a încheia un proces-verbal de contravenție și calitatea procesuală pasivă în plângerea contravențională _____	127

§5. Modalitatea de constatare a contravențiilor _____	127
a) Constatarea directă a contravenției de către agentul constator _____	127
b) Constatarea contravenției în mod „indirect”, cu ajutorul mijloacelor tehnice omologate _____	129
C. Forma procesului-verbal de constatare și sancționare a contravențiilor _____	129
§1. Aspecte generale _____	129
§2. Teoria nulităților de formă și procedură care afectează procesul-verbal de contravenție _____	132
a) Posibile teorii ale nulității actelor juridice _____	132
b) Posibile clasificări ale nulităților procesului-verbal de contravenție _____	134
c) Importanța practică a teoriei nulităților procedurale _____	135
§3. Mențiunile obligatorii a căror lipsă este sancționată cu nulitatea de către art. 17 _____	137
a) Mențiunea legată de persoana agentului constator: „ <i>numele și prenumele</i> ” acestuia _____	137
b) Mențiunile legate de persoana contravenientului: numele, prenumele și (dacă este cazul) codul numeric personal ale contravenientului persoană fizică, respectiv denumirea și sediul contravenientului persoană juridică _____	140
c) Mențiunile privind circumstanțele de fapt: descrierea faptei și indicarea datei săvârșirii contravenției _____	145
d) Semnătura agentului constator _____	157
§4. Constatarea nulității _____	162
§5. Mențiunile prevăzute la art. 16 ca obligatorii, dar care nu sunt sancționate de art. 17 cu nulitatea (expresă) _____	163
a) Mențiunile suplimentare legate de persoana agentului constator: calitatea sa și instituția din care face parte _____	163

b) Mențiunile suplimentare legate de identificarea contravenientului _____	164
c) Mențiunile suplimentare legate de fapta săvârșită și de stabilirea caracterului său contravențional _____	166
§6. Alte formalități „procedurale” _____	168
a) Data întocmirii procesului-verbal _____	168
b) Mențiunea privind posibilitatea achitării în termen de 15 zile a jumătate din minimul amenzi prevăzute de actul normativ _____	169
c) Termenul de exercitare a căii de atac _____	170
d) Instanța la care se depune plângerea _____	170
e) Indicarea societății de asigurări, în situația în care fapta a avut ca urmare producerea unui accident de circulație _____	170
§7. Semnarea procesului-verbal de către contravenient. Formalități alternative _____	171
a) Semnătura contravenientului _____	172
b) Semnătura martorului _____	173
c) Arătarea motivelor pentru care nu a putut fi îndeplinită niciuna dintre formalitățile analizate mai sus _____	178
D. Un element procedural specific contravențional: dreptul contravenientului de a formula obiecțiuni _____	179
§1. Observații teoretice _____	179
a) Sediul materiei. Aplicarea teoriei nulităților procedurale _____	179
b) Două situații diferite _____	180
c) Poziția Înaltei Curți de Casație și Justiție _____	181
§2. Aspecte din practica judiciară _____	182
a) Obiecțiunile și recunoașterea (implicită a) faptei săvârșite _____	182
b) Obiecțiunile și forța probantă a procesului-verbal _____	184
c) Obiecțiunile și contravenienții care nu vorbesc limba română _____	185
d) Obiecțiunile și contravenienții persoane juridice _____	185

e) Obiecțiunile în cazul întocmirii procesului-verbal în lipsa contravenientului _____	186
E. Comunicarea procesului-verbal _____	187
§1. Aspecte generale _____	188
a) Organul obligat să efectueze comunicarea este cel care a aplicat amenda _____	188
b) Destinatarul comunicării _____	189
c) Termenul pentru comunicare _____	189
§2. Înmânarea procesului-verbal _____	190
§3. Situațiile în care se recurge la modalități subsidiare de comunicare _____	193
a) Modalitățile alternative și raporturile dintre ele. Cine poate face comunicarea. Sancțiuni _____	193
b) Proba comunicării regulate a procesului-verbal de contravenție _____	194
§4. Trimiterea prin poștă, cu aviz de primire _____	195
§5. Afișarea procesului-verbal _____	197
a) Să se facă la domiciliul sau sediul contravenientului _____	197
b) Să fie consemnată într-un proces-verbal, semnat de cel puțin un martor _____	197
F. Elementele de oportunitate. Cuantumul sancțiunii _____	201
G. Modalitățile de încetare a efectelor juridice ale procesului-verbal de constatare și sancționare a contravențiilor _____	203
§1. Anularea _____	203
§2. Revocarea _____	204
§3. Executarea materială _____	206
§4. Caducitatea _____	206
a) Necomunicarea procesului-verbal în termenul legal _____	206
b) Decesul contravenientului _____	207
c) Intervenția unei legi contravenționale mai favorabile _____	208

CAPITOLUL II. PROCEDURA CONTENCIOASĂ**DE CONTESTARE A PROCESULUI-VERBAL. PLÂNGEREA
CONTRAVENȚIONALĂ**

CONTRAVENȚIONALĂ	209
<i>Secțiunea 1. Depunere și conținut</i>	209
A. Obiectul plângerii contravenționale	209
B. Termenul de introducere a plângerii contravenționale	211
C. Calitatea procesuală activă	214
§1. Persoanele expres indicate în conținutul art. 31 din O.G. nr. 2/2001	214
§2. Alte persoane decât cele expres indicate în conținutul art. 31 din O.G. nr. 2/2001	214
D. Depunerea plângerii contravenționale	217
E. Caracterul suspensiv de executare al plângerii contravenționale	219
§1. Premise	219
§2. Caracterul suspensiv în cele două ipoteze speciale reglementate de teza a II-a a art. 32 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001	220
a) Suspendarea executării despăgubirii	220
b) Suspendarea măsurii confiscării	221
§3. Raporturile dintre caracterul suspensiv al plângerii și măsura suspendării dreptului de a conduce autovehicule	222
<i>Secțiunea a 2-a. Procedura judecării plângerii în primă instanță</i>	222
A. Instanța competentă să soluționeze plângerea contravențională	223
B. Părțile în litigiul contravențional	224
§1. Reclamantul	224
§2. Pârâtul	224
§3. Chematul în garanție	225
§4. Intervenientul voluntar	225
C. Alți participanți la judecată. Probleme legate de persoanele propuse ca martori	226
§1. Observații generale	226

§2. Ascultarea martorilor a căror credibilitate este pusă sub semnul întrebării _____	227
a) Martorii aflați în relație de rudenie ori afinitate (neprohibită) sau de prietenie cu contravenientul _____	227
b) Martorii aflați în relație de dușmănie cu contravenientul _____	229
D. Administrarea probațiunii _____	229
E. Limitele competenței primei instanțe de a se pronunța în materie contravențională _____	231
§1. Aspecte generale. Raporturile plângerii contravenționale cu acțiunea în contenciosul administrativ _____	231
§2. Limitele controlului „de plină jurisdicție”. Imposibilitatea schimbării încadrării juridice a faptei. Principiul <i>non reformatio in pejus</i> _____	232
§3. Întinderea prerogativei de a „hotărî asupra sancțiunii”. Posibilitatea instanței de a înlătura sancțiunile complementare stabilite de lege cu caracter obligatoriu (imperativ) _____	235
§4. Limite ale puterii instanței de a suspenda judecata plângerii contravenționale _____	236
F. Taxa de timbru. Soluționarea cu precădere a plângerilor contravenționale _____	238
§1. Taxa de timbru _____	238
§2. Soluționarea „cu precădere” a plângerilor contravenționale _____	239
<i>Secțiunea a 3-a. Căile de atac</i> _____	240
A. Instanța competentă și termenul de declarare a căii de atac _____	240
B. Motivarea apelului _____	241
C. Raporturile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 cu Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, din perspectiva lipsei caracterului de „lege organică” _____	242
§1. Expunerea problemei _____	242
§2. Soluția propusă _____	244

CAPITOLUL III. PROCEDURA DE EXECUTARE A SANȚIUNILOR

CONTRAVENȚIONALE	247
A. Executarea benevolă	247
§1. Executarea benevolă diminuată	247
§2. Executarea benevolă integrală	247
B. Executarea silită	248
§1. Executarea silită tipică	248
a) Titlul executoriu	248
b) Executarea sancțiunii avertismentului	249
c) Executarea sancțiunii amenzii contravenționale. Modalitățile de executare silită	249
d) Executarea silită a obligației constând în plata unei sume de bani în materie contravențională, alta decât amenda	251
e) Executarea sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității	252
f) Executarea sancțiunilor contravenționale complementare	254
§2. Executarea silită atipică	257
C. Contestația la executare	257

ANEXĂ. Ordonanța Guvernului nr. 2/2001

privind regimul juridic al contravențiilor	261
--	-----