

CUPRINS

PARTEA I. ORDONANȚA GUVERNULUI NR. 2/2001

PRIVIND REGIMUL JURIDIC AL CONTRAVENȚIILOR _____ 1

Capitolul I. Dispoziții generale _____ 1

Art. 1. [Trăsăturile generale ale contravenției] _____ 1

Art. 2. [Actele normative de stabilire și sancționare a
contravențiilor] _____ 21

Art. 3. [Conținutul constitutiv al contravenției. Răspunderea
persoanei juridice] _____ 31

Art. 4. [Termenul de intrare în vigoare și publicitatea actelor
normative de reglementare contravențională] _____ 38

Art. 5. [Sancțiunile contravenționale] _____ 42

Art. 6. [Destinarii sancțiunilor contravenționale] _____ 59

Art. 7. [Avertismentul] _____ 61

Art. 8. [Amenda] _____ 66

Art. 9. [Prestarea unei activități în folosul comunității] _____ 69

Art. 10. [Pluralitatea de contravenții și de contravenienți. Regim.
Aplicabilitate] _____ 77

Art. 11. [Cauzele care înlătură caracterul contravențional al faptei.
Răspunderea contravențională a minorilor] _____ 82

Art. 12. [Principiul legii contravenționale mai favorabile. Principiul
dezincriminării faptei contravenționale] _____ 104

Art. 13. [Prescripția răspunderii contravenționale] _____ 113

Art. 14. [Prescripția executării sancțiunilor contravenționale] _____ 126

Capitolul II. Constatarea contravenției _____ 134

Art. 15. [Competența constatării faptelor contravenționale] _____ 134

Art. 16. [Mențiunile pe care trebuie să le conțină procesul-verbal
de constatare a contravenției] _____ 150

Art. 17. [Cauzele de nulitate absolută ale procesului-verbal] _____ 172

Art. 18. [Obligația contravenientului de a se identifica] _____ 191

Art. 19. [Semnarea procesului-verbal. Martorul-asistent] _____ 193

Art. 20. [Procesul-verbal în caz de pluralitate de contravenții] _____ 200

Capitolul III. Aplicarea sancțiunilor contravenționale _____ 201

Art. 21. [Competența de constatare și sancționare a
faptelor contravenționale. Disjungerea acestei
competențe. Individualizarea sancțiunii] _____ 201

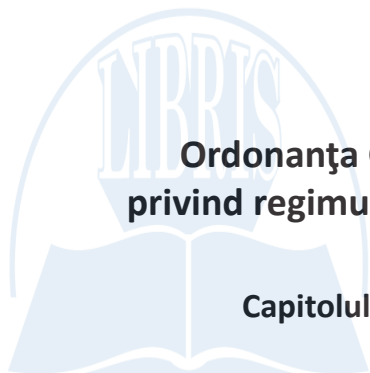
Art. 22. <i>Abrogat.</i>	203
Art. 23. [Paguba produsă prin contravenție. Tariful de evaluare. Drepturile persoanei vătămate]	203
Art. 24. [Confiscarea]	206
Art. 25. [Înmânarea/comunicarea procesului-verbal. Destinatarii. Termen. Înștiințarea de plată]	213
Art. 26. [Înmânarea/comunicarea procesului-verbal și a înștiințării de plată. Termen de comunicare]	216
Art. 27. [Modalitățile de îndeplinire a procedurii de comunicare]	219
Art. 28. [Beneficiul achitării a jumătate din minimul special al amenzii în termen de 48 de ore. Condiții. Efecte. Modalitățile de achitare a amenzii]	224
Art. 29. [Achitarea amenzii în cazul pluralității de contravenții]	231
Art. 30. [Sesizarea organelor de urmărire penală. Sesizarea organelor de constatare și sancționare contravențională. Stabilirea naturii faptei]	231
Capitolul IV. Căile de atac	239
Art. 31. [Calea de atac specifică. Plângerea contravențională]	239
Art. 32. [Competența de judecare a plângerii contravenționale. Efecte. Suspendarea executării]	253
Art. 33. [Judecarea plângerii contravenționale. Aspectele administrative. Persoane citate]	268
Art. 34. [Judecarea plângerii contravenționale. Termenul. Probele. Verificarea legalității și temeiniciei procesului-verbal. Calea de atac]	281
Art. 35. [Soluționarea plângerii contravenționale cu precădere]	285
Art. 36. [Taxele de timbru]	287
Capitolul V. Executarea sancțiunilor contravenționale	289
Art. 37. [Titlul executoriu. Procesul-verbal neatatcat și hotărârea judecătorească]	289
Art. 38. [Punerea în executare a sancțiunii avertismentului]	291
Art. 39. [Punerea în executare a sancțiunii amenzii contravenționale]	293
Art. 39 ¹ . [Punerea în executare a sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității]	299
Art. 40. [Punerea în executare a sancțiunilor contravenționale complementare]	299
Art. 41. [Punerea în executare a sancțiunii complementare a confiscării]	302

Art. 42. [Punerea în executare a despăgubirii persoanei vătămate]	304
Art. 43. <i>Abrogat</i>	305
Capitolul VI. Dispoziții speciale și tranzitorii	306
Art. 44. [Răspunderea contravențională a militarilor în termen]	306
Art. 45. <i>Abrogat</i> .	308
Art. 46. [Răspunderea contravențională în cadrul structurilor militare]	308
Art. 47. [Completarea O.G. nr. 2/2001 cu Codul de procedură civilă și Codul penal]	310
Art. 48. [Norme tranzitorii. Referirea la Legea nr. 32/1968]	311
Art. 49. [Norme tranzitorii. Aplicarea în timp a noului regim contravențional]	312
Art. 50. [Norme tranzitorii. Modificarea actelor normative contravenționale speciale anterioare]	313
Art. 50 ¹ . <i>Abrogat</i>	314
Art. 51. [Intrarea în vigoare. Abrogarea dispozițiilor contrare]	314

PARTEA A II-A. LEGISLAȚIE SPECIALĂ 317

Capitolul I. Contravențiile privind circulația pe drumurile publice prevăzute de O.U.G. nr. 195/2002 și H.G. nr. 1391/2006	317
<i>Secțiunea 1. Considerații prealabile</i>	317
<i>Secțiunea a 2-a. Contravențiile referitoare la depășirea vitezei-limită legale de deplasare a autovehiculului pe drumurile publice</i>	318
<i>Secțiunea a 3-a. Contravențiile referitoare la neacordarea priorității de trecere pietonilor angajați în traversarea drumului public pe trecerea pentru pietoni</i>	329
<i>Secțiunea a 4-a. Contravențiile referitoare la accidente rutiere</i>	340
<i>Secțiunea a 5-a. Contravențiile rutiere referitoare la circulația pe linia de tramvai</i>	356
<i>Secțiunea a 6-a. Contravențiile rutiere referitoare la staționarea nelegală pe drumurile publice. Măsura tehnico-administrativă a ridicării autovehiculelor. Legalitate</i>	360
<i>Secțiunea a 7-a. Contravențiile rutiere referitoare la montarea la autovehicul a luminilor de altă culoare sau intensitate, a altor lumini ori dispozitive de avertizare sonoră sau accesorii ori modificări neomologate</i>	365

Capitolul II. Contravențiile privind interzicerea parcurii autovehiculelor în parcurile din Municipiul București, prevăzute de Hotărârea nr. 114/2004 a Consiliului General al Municipiului București	369
Capitolul III. Contravențiile privitoare la obligațiile călătorilor în mijloacele de transport în comun din Municipiul București, prevăzute de Hotărârea nr. 156/2001 a Consiliului General al Municipiului București	374
Capitolul IV. Contravențiile referitoare la regimul rovinietei și al tarifului de trecere prevăzute de O.G. nr. 15/2002	381
Capitolul V. Contravențiile prevăzute de Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții	405
Capitolul VI. Contravențiile prevăzute de Normele aprobate prin Hotărârea nr. 3/1995 a Consiliului Local al Municipiului București – nerespectarea agenților economici a obligației de refacere a pavajului în București	440
Capitolul VII. Contravențiile prevăzute în legislația muncii	446
<i>Secțiunea 1. Contravențiile prevăzute de Codul muncii</i>	<i>446</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Contravențiile prevăzute de Hotărârea Guvernului nr. 500/2011 privind registrul general de evidență a salariaților</i>	<i>473</i>
<i>Secțiunea a 3-a. Contravențiile prevăzute de Legea nr. 52/2011 privind exercitarea unor activități cu caracter ocazional desfășurate de zilieri</i>	<i>479</i>
Capitolul VIII. Contravențiile prevăzute de Legea nr. 363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor	490
Capitolul IX. Contravențiile prevăzute de Legea nr. 61/1991 pentru sancționarea faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii și liniștii publice	501
Capitolul X. Contravențiile prevăzute de Legea nr. 60/1991 privind organizarea și desfășurarea adunărilor publice	527
Capitolul XI. Contravențiile prevăzute de O.U.G. nr. 34/2008 privind organizarea și funcționarea Sistemului național unic pentru apeluri de urgență	534
Capitolul XII. Contravențiile prevăzute de Legea nr. 312/2003 privind producerea și valorificarea legumelor și Legea pomiculturii nr. 348/2003	545



PARTEA I

Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor

Capitolul I. Dispoziții generale

Art. 1.^[1] [Trăsăturile generale ale contravenției]^[2]

Legea contravențională apără valorile sociale, care nu sunt ocrotite prin legea penală. Constituie contravenție fapta săvârșită cu vinovăție, stabilită și sancționată prin lege, ordonanță, prin hotărâre a Guvernului sau, după caz, prin hotărâre a consiliului local al comunei, orașului, municipiului sau al sectorului municipiului București, a consiliului județean ori a Consiliului General al Municipiului București.

COMENTARIU

1. Considerații generale

Fiecare membru al societății este ținut să respecte normele de drept care exclud anumite conduite, norme ce fac posibilă existența societății umane moderne, oamenii renegând negura vremurilor primitive, în scopul unei organizări sociale care să le permită dezvoltarea spirituală și materială, renunțând, în același timp, la o parte din libertatea lor tocmai pentru a li se asigura siguranța și exercițiul drepturilor lor^[3].

Actul renunțării la o parte din libertate în scopul unei organizări sociale ordonate se consumă din momentul dobândirii de către fiecare persoană a capacității sale de folosință, și anume în cazul persoanei fizice, de la momentul nașterii ei.

Acest act „moștenit” de **renunțare la libertatea absolută** ia forma „contractului social”, la care toți membrii societății trebuie să adere și fără de care societatea umană nu poate exista, în lipsa sa golul fiind umplut doar de o anarhie distructivă.

^[1] Art. 1 este reprodus astfel cum a fost modificat prin art. unic pct. 1 din Legea nr. 180/2002.

^[2] Din păcate, legiuitorul nu a dorit să folosească denumiri marginale în cuprinsul O.G. nr. 2/2001, lăsând interpretului beneficiul observării naturii și scopului articolului. Totuși, pentru ușurința cititorului de a căuta în cuprinsul legii mai eficient aspectele pe care dorește să le clarifice, am adăugat denumiri marginale.

^[3] Pentru detalii asupra sistemelor represive, a se vedea *I. Tanoviceanu, Curs de drept penal*, vol. I, București, Ed. Atelierele Grafice SOCEC & Co, 1912, p. 33. Asupra sistemului „contractului”, reputatul autor de drept penal arată că „după acest sistem, oamenii, hotărându-se să trăiască în societate, au cedat puterii sociale dreptul de a sancționa dreptul lor de apărare (Hobbes și Grotius), de pedepsire (J.J. Rousseau), dreptul de a sancționa legile constituind pacul social (Fichte)”.

Datorită acestor „contracte sociale” s-a născut și necesitatea protejării societății umane și a membrilor săi prin intermediul normelor sancționatorii, ce au rolul, pe de o parte, de a sancționa persoanele care au nesocotit valorile sociale ocrotite de aceste norme, printr-o suferință pricinuită persoanelor respective, iar, pe de altă parte, pentru a preveni săvârșirea de noi fapte de această natură, stabilind un model nu doar pentru persoana care le-a nesocotit, ci și pentru toți ceilalți membri ai societății.

În timp, odată cu propășirea materială a umanității și cu evoluția tehnologică, societatea umană a înregistrat și o evoluție în concepții și în metode, însă, din păcate, noțiunea de „sancțiune” pentru încălcarea unor norme imperative nu și-a pierdut din aplicabilitate.

Noi teorii juridice împreună cu evoluția conștiinței umane au permis însă ca aceste sancțiuni să-și piardă din duritate și să crească în eficiență, insistându-se pe caracterul disuasiv al acestora și încercând a se renunța la caracterul represiv.

Din păcate, la momentul de față, pedepse dure, precum pedeapsa cu închisoarea, ce are un puternic rol de reeducare și represiune, tot își mai au locul în civilizația umană.

În societățile avansate, pedeapsa cu închisoarea poate fi aplicată numai pentru săvârșirea unor fapte de o gravitate ridicată, incompatibile cu normele de organizare socială, caz în care persoana respectivă trebuie scoasă din mediul său de existență cotidiană și introdusă într-un mediu în care libertatea și activitățile sale sunt puternic limitate, pedeapsa având ca ultim scop reeducarea sa.

Pedeapsa poate fi incidentă ca aplicație a răspunderii penale, temeiul ei fiind infracțiunea, fapta gravă săvârșită de membrul societății (fie el propriu-zis, respectiv persoana fizică, fie el o ficțiune legislativă, precum persoana juridică).

Astfel, legea penală instituie o sancțiune deosebit de dură, însă doar pentru faptele ce intră sub auspiciile sale, cele mai grave, și anume pentru infracțiuni.

2. Legătura dintre dreptul contravențional și dreptul penal

În ceea ce privește conexiunea legii penale cu normele contravenționale, art. 1 teza I din O.G. nr. 2/2001 arată că „*legea contravențională apără valorile sociale, care nu sunt ocrotite prin legea penală*”^[1].

Astfel, **de plano, faptele contravenționale sunt similare infracțiunilor, însă au o gravitate mai redusă și, pe cale de consecință, și sancțiunile prevăzute de legea contravențională vor fi mai reduse decât cele prevăzute de legea penală.**

Mai mult decât atât, observăm și o **relație de subsidiaritate a dreptului contravențional raportat la dreptul penal**: în măsura în care valorile sociale nu sunt ocrotite de dreptul penal și, totuși, faptele care vizează aceste valori nu sunt permise de ordinea de drept, atunci ele vor fi ocrotite de dreptul contravențional.

^[1] Pentru o analiză detaliată asupra acestor aspecte, a se vedea E.E. Ștefan, Delimitarea dintre infracțiune și contravenție în lumina noilor modificări legislative, în *Dreptul* nr. 6/2015, p. 143.

Totodată, **dreptul penal are un caracter subsidiar și selectiv**, normele sale sancționând doar faptele cele mai grave. Concluzia extrasă de reputați autori a fost că „dreptul contravențional are ca scop protejarea unor valori sociale care nu necesită o protecție de natură penală”^[1], dar care, totuși, păstrează elementul de activitate contrară conștiinței etice a societății^[2].

De asemenea, trebuie remarcată **inadmisibilitatea coexistenței răspunderii penale cu răspunderea contravențională**^[3], chiar dacă o faptă va fi prevăzută atât de legea penală, cât și de cea contravențională, iar una dintre ele nu a abrogat-o pe cealaltă, atunci, în funcție de gravitatea faptei, se va stabili dacă este incidentă răspunderea penală sau cea contravențională^[4].

Totodată, în ipoteza în care o **faptă a fost deja sancționată contravențional și organele judiciare penale consideră că fapta se impune a fi sancționată drept infracțiune**, trebuie procedat la anularea prealabilă a procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției, anterior aplicării unei sancțiuni de ordin penal^[5].

Analizând asemănările între cele două ramuri de drept, constatăm că, **în dreptul contravențional, actul sancționator este emis de un organ al statului, agentul constator**, similar dreptului penal, în care hotărârea judecătorească este emisă de unul sau mai mulți judecători, membri ai puterii judecătorești, mandatați de lege să sancționeze persoanele care îi nesocotesc prevederile.

Procedura contravențională cunoaște intervenția instanțelor judecătorești prin calea de atac specifică dreptului contravențional – plângerea contravențională, în timp ce în dreptul penal instanța judecătorească pronunță o soluție de condamnare a inculpatului.

Mai mult decât atât, O.G. nr. 2/2001 **se completează, din punct de vedere al dreptului material, cu Codul penal**, de la care împrumută un număr semnificativ de noțiuni, întrucât, așa cum vom vedea pe parcursul lucrării de față, legiuitorul contravențional a fost relativ reținut în amploarea legiferării.

De asemenea, **din punct de vedere procesual**, chiar dacă, după cum vom vedea, dreptul comun în materie contravențională, O.G. nr. 2/2001, **se completează cu Codul de procedură civilă**, procedura contravențională în fața instanței de judecată **se completează uneori cu instituții apropiate Codului de procedură penală** (cum ar fi audierea contravenientului etc.).

^[1] O. Podaru, R. Chiriță, Regimul juridic al contravențiilor. O.G. nr. 2/2001 comentată, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, București, 2011, p. 2.

^[2] M.A. Hotca, Regimul juridic al contravențiilor. Comentarii și explicații, ed. a 5-a, Ed. C.H. Beck, București, 2012, p. 17.

^[3] *Idem*, p. 8.

^[4] A se vedea și comentariul de la art. 30 al O.G. nr. 2/2001.

^[5] A se vedea pct. 4 de la comentariul art. 30 al O.G. nr. 2/2001, cu privire la conflictul dintre dreptul contravențional și cel penal.

Toate aceste aspecte ne fac să conchidem că dreptul contravențional este apropiat dreptului penal, fiind genul său proxim, **diferența esențială** dintre cele două ramuri fiind **gravitatea mult redusă a faptelor**, ce are consecințe importante asupra procedurii aplicabile în constatarea și sancționarea faptelor.

Astfel, **în materie penală**, de regulă, procurorul coordonează toată activitatea de cercetare inițială a faptelor, având la dispoziție organele de cercetare penală ale poliției judiciare și organele de cercetare penală speciale, care operează ca o prelungire a acestuia, ca organe aparținând executivului, care duc la îndeplinire dispozițiile parchetului, organ al puterii judecătorești^[1].

Procurorul apreciază asupra oportunității sesizării instanței de judecată. Dacă acesta nu consideră că sunt întrunite anumite condiții specifice, instituie de art. 16 NCPP, referitoare la cazurile care împiedică punerea în mișcare și exercitarea acțiunii penale, poate decide că nu se impune sancționarea penală a persoanei în cauză. Dacă însă din cercetări se constată că persoana se face vinovată de o faptă de gravitate sporită, atunci va sesiza instanța de judecată, iar în urma judecății în primă instanță, instanța va funcționa ca organ sancționator, fiind sesizată prin rechizitoriu cu fapta urmărită de procuror. Pentru această faptă, instanța va individualiza sancțiunea penală (pedeapsa, măsura educativă, măsura de siguranță, după caz) ce trebuie aplicată persoanei în cauză.

În materie contravențională, datorită gravității mai reduse a faptei, procedura este mult simplificată, rolul de agent constatatator și sancționator revenindu-i unui agent ce face parte dintr-o instituție a statului, fiind mandatat special cu aceste puteri de a constata și sancționa contravențiile. Astfel, acest organ al statului va constata prin proces-verbal săvârșirea unei fapte contravenționale și, de regulă, același agent va aplica sancțiunea contravențională.

Regula în dreptul contravențional este și trebuie să rămână, spre deosebire de dreptul penal, suficiența competență a organului constatatator inițial în aplicarea sancțiunii contravenționale^[2], nefiind necesară intervenția instanțelor judecătorești.

Totuși, pentru asigurarea legalității și temeiniciei actelor de sancționare, legiuitorul, conform art. 31 din O.G. nr. 2/2001, a prescrip o cale de atac specifică pentru dreptul contravențional, plângerea contravențională, care poate fi exercitată în fața instanței judecătorești care acționează ca jurisdicție de prim grad.

Procedura în fața instanței de judecată a născut, în raport de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, o serie întreagă de controverse, care, la momentul actual, tot nu au fost tranșate.

^[1] Potrivit art. 3 alin. (4) NCPP, în exercitarea funcției de urmărire penală, procurorul și organele de cercetare penală strâng probele necesare pentru a se constata dacă există sau nu temeiuri de trimitere în judecată.

^[2] Totuși, așa cum vom vedea, **sancțiunea principală a prestării unei activități în folosul comunității** poate fi aplicată doar de instanța de judecată.

Așa cum am precizat mai sus, din punct de vedere al normelor procedurale aplicabile, O.G. nr. 2/2001 se completează cu Codul de procedură civilă, iar nu cu Codul de procedură penală. Totuși, din punct de vedere al dreptului material, dreptul contravențional este apropiat de dreptul penal, completându-se cu normele Codului penal. Această ruptură dintre dreptul material și dreptul procesual a dat naștere unor dificultăți în procedura contravențională din fața instanței de control contravențional.

Codul de procedură civilă, spre deosebire de Codul de procedură penală, instituie principiul conform căruia, atunci când o persoană face o afirmație în fața instanței, aceasta trebuie să o dovedească – art. 249 NCPC. Susținerile petentului că procesul-verbal contravențional ar fi afectat de o cauză de nulitate sau de netemeinicie este, până la urmă, o afirmație care, potrivit art. 249 NCPC, trebuie probată.

Cu alte cuvinte, este **în sarcina petentului să dovedească nelegalitatea sau netemeinicia procesului-verbal de constatare a contravenției**, iar nu în sarcina intimatului (instituția din care face organul constator). Rezultă, așadar, că petentul trebuie să dovedească că este nevinovat de faptele reținute în cuprinsul actului de constatare și de sancționare.

Pe cale de consecință, prezumția de nevinovăție, atât de esențială pentru bunul mers al procesului penal, îi este străină procesului contravențional, conform normelor Codului de procedură civilă, **petentul trebuind a-și dovedi propria nevinovăție**.

Dilemele pot fi ușor constatate. Dreptul contravențional este înrudit cu dreptul penal, ambele fiind subramuri ale dreptului public, faptele contravenționale sunt similare faptelor penale, exceptând gravitatea acestora, iar procedura de sancționare a persoanei aflate în culpă pune în rol principal pe agenți ai statului – agentul constator, instanța de judecată, procurorul, însă, în procedura contravențională, datorită faptului că legea contravențională-cadru – O.G. nr. 2/2001 – se completează cu Codul de procedură civilă, **prezumția de nevinovăție nu va fi aplicabilă**.

3. Jurisprudența CEDO și incidența Convenției europene a drepturilor omului în procesul contravențional^[1]

3.1. Considerații generale

Pentru clarificarea dilemei sus-menționate evocăm Convenția europeană a drepturilor omului, care, la art. 6, atestă că persoana care este subiectul unei „acuzății în materie penală” trebuie să beneficieze de prezumția de nevinovăție. Însă Convenția, departe de a clarifica această dilemă, a aprofundat-o din cauza ambiguității noțiunii de „acuzăție în materie penală”.

^[1] A se vedea și comentariul de la art. 15 al O.G. nr. 2/2001.

Convenția europeană a drepturilor omului are rolul de a garanta drepturi întinse legate de ființa umană și de a proteja indivizii împotriva exceselor pe care statele au tendința să le facă prin intermediul agenților săi. Mai mult, datorită faptului că la Convenție a aderat un număr mare de state, aceasta încearcă să ofere Curții Europene un rol de **instanță suprastatală** capabilă de a avea o vedere de ansamblu, fără a fi afectată de *miopia* instanțelor naționale și astfel putând să aprecieze asupra respectării drepturilor omului de către întregul aparat statal, iar nu izolat.

Un dezavantaj al acestui mod de lucru este faptul că, în pronunțarea hotărârilor sale, Curtea Europeană trebuie să acționeze în raport de diferite legislații interne și de multe tipuri de culturi și societăți, iar dezavantajul instanțelor naționale care sunt prea aproape situate se transformă, în cazul Curții Europene, într-o *hipermetropie*, Curtea fiind incapabilă să rezoneze cu toate culturile, tradițiile juridice și legislațiile interne.

În materie contravențională, Curtea Europeană a trebuit să se pronunțe în contextul unor legislații interne radical diferite, unele state asimilând contravenționalul dreptului penal, iar alte state, inclusiv cel român, considerând contravenționalul o ramură eminentemente administrativă, în care garanțiile dreptului procesual nu se aplică.

Curtea, de asemenea, nu își poate aroga drepturi de legiuitor, ci trebuie să activeze în acest meandru legislativ, urmărind respectarea drepturilor fundamentale ale persoanelor, drepturi care trebuie să fie respectate, indiferent de calea legislativă aleasă.

În această situație, Curtea Europeană a trebuit să cerceteze dacă o anumită faptă contravențională reprezintă o „acuzăție în materie penală”, caz în care contravenientul trebuie să beneficieze de pe urma unor garanții specifice.

3.2. Noțiunea de „acuzăție în materie penală”

Criteriile privind stabilirea naturii penale a acuzației ce i se aduce unei persoane. Curtea, nefiind ținută de calificarea internă a fiecărui stat dată dreptului contravențional, a trebuit să creeze, pe cale pretoriană, anumite criterii în funcție de care să poată stabili natura penală sau nu a acuzației ce i se aduce unei persoane. Așa cum se întâmplă deseori însă, Curtea nu este consecventă în aprecierile sale și nu este tributară unei argumentații juridice stricte, iar jurisprudența sa trebuie analizată cu deosebit de multă atenție și doar corelat, altfel concluziile vor fi discutabile.

Totuși, Curtea a elaborat **trei criterii în stabilirea naturii penale a acuzației și, pe cale de consecință, dacă persoanei în cauză trebuie să i se aplice garanțiile specifice art. 6 din Convenție: criteriul calificării interne, criteriul naturii faptei incriminate și cel al scopului și severității sancțiunii**^[1].

^[1] Pentru o analiză detaliată a contribuției și incidenței Convenției europene a drepturilor omului, a se vedea: O. Podaru, R. Chiriță, op. cit., p. 3; M.E. Mihăilescu, Sancțiunile contravenționale. Aspecte

În ceea ce privește primul criteriu, **criteriul calificării interne**, Curtea a reținut că, în ipoteza în care calificarea internă obligă autoritățile să aplice, în procedura contravențională, garanțiile specifice dreptului penal, organele statului sunt ținute de legislația națională, bineînțeles.

Problema apare atunci când, în legislația națională, respectivei fapte i se aplică procedura contravențională, procedură de natură administrativă, iar nu penală, așa cum este cazul legislației românești. În această situație, persoana nu beneficiază de garanțiile specifice dreptului procesual penal, nefiind în fața unei acuzații penale.

Desigur, cum era ușor de prevăzut, Curtea Europeană nu este ținută de această calificare, ea având rolul de arbitru supranațional, asigurându-se că drepturile fundamentale ale persoanelor sunt respectate indiferent de cadrul juridic intern^[1]. Astfel, se poate reține că **acest criteriu se aplică cu prioritate**, celelalte două criterii utilizate de către Curte având un caracter subsidiar, aplicându-se doar atunci când criteriul calificării interne nu oferă o calificare penală litigiului^[2].

În ceea ce privește al doilea criteriu, **cel al naturii faptei incriminate**, acesta este deseori folosit în practica Curții Europene și este, poate, cel mai dificil de înțeles pentru persoanele nefamiliarizate cu jurisprudența Curții de la Strasbourg.

Acest criteriu se referă la **destinatarul normei de incriminare**: trebuie aceștia să aibă o anumită calitate specială? Dacă nu și dacă norma protejează valori sociale ce pot fi nesocotite de întreaga populație, atunci criteriul va fi satisfăcut, caz în care, în principiu, suntem în prezența penalului. Desigur, așa cum a evidențiat și doctrina, în dreptul penal românesc există foarte multe infracțiuni care au subiect activ calificat, Curtea având în vedere și **gravitatea faptei comise** pentru a distinge penalul de disciplinar^[3].

Desigur, aceste concluzii au fost nuanțate de Curte de la caz la caz, iar o definiție nu se poate extrage cu ușurință.

În fine, ultimul criteriu este **cel al scopului și severității sancțiunii**.

Esența poate fi extrasă astfel: dacă o anumită sancțiune prescrisă de legislația internă are o natură represivă și preventivă, iar fapta nu presupune o anumită calitate specială a făptuitorului, atunci natura faptei incriminate va fi penală. Dacă sancțiunea prescrisă de legislația internă are un scop principal reparatoriu, atunci sancțiunea nu va fi penală.

De asemenea, dacă o sancțiune este severă, atunci cel mai probabil vom fi în prezența unei acuzații în materie penală. Severitatea se va stabili în funcție de

de drept material în dreptul românesc și comparat, Ed. Hamangiu, București, 2013, p. 363 și urm., p. 393 și urm.; *M.A. Hotca*, op. cit., p. 10.

^[1] În hotărârea din 4 octombrie 2007 pronunțată în cauza *Anghel împotriva României*, Curtea a statuat la parag. 50 că: „*Acest fapt nu este însă determinant pentru aplicabilitatea art. 6 parag. 1 din Convenție, întrucât dispozițiile din dreptul intern nu au decât o valoare relativă*”.

^[2] *O. Podaru, R. Chiriță*, op. cit., p. 3-4.

^[3] *Idem*, p. 4.

quantum (în cazul sancțiunii amenzii), în funcție de importanța drepturilor care suferă limitări sau restrângeri ca urmare a sancționării faptei contravenționale etc.

Acest criteriu este mult mai anevoios de tranșat decât cel anterior, întrucât nivelul sancțiunilor variază extrem de mult în dreptul contravențional, de la sancțiuni principale minime, avertismentul, la sancțiunea amenzii în quantum foarte scăzut, ajungând la sancțiuni deosebit de dure pentru persoana respectivă – sancțiunea amenzii de 100.000 lei, spre exemplu, pentru edificarea de construcții fără autorizație de construcții, sau sancțiuni complementare de natura confiscării bunurilor sau limitarea exercițiului anumitor drepturi.

Aceste criterii nu se vor aplica *in abstracto*, ci *in concreto*, în funcție de situația fiecărei persoane în parte, în funcție de posibilitățile sale financiare, de interesul său în a-și salvagarda acel drept.

3.3. Analiza instanței naționale

Instanța de judecată va trebui să stabilească, la primul termen de judecată, dacă, raportat la criteriile enunțate mai sus, persoana respectivă se vede în fața unei acuzații în materie penală și astfel dacă trebuie să beneficieze de pe urma garanțiilor specifice acestei materii, inclusiv prezumția de nevinovăție^[1].

Tocmai aici am ajuns la cheia problemei noastre și închiderea cercului deschis în paginile anterioare: **dreptul intern și instanțele judecătorești române nu sunt pregătite pentru o astfel de analiză a fiecărei plângeri contravenționale în parte.**

În primul rând, instanțele de judecată sunt deprinse cu aplicarea formală a dreptului datorită principiilor fundamentale ale dreptului continental, care nu favorizează o judecată în echitate sau „de la caz la caz”. De asemenea, supraîncărcarea instanțelor de judecată a avut drept rezultat scăderea eficienței actului de judecată, plângerile contravenționale nefiind judecate, în general, de instanțe specializate în drept penal, ci de instanțe civile.

În al doilea rând, organul constatat și instituția din care acesta face parte, mandatată să sancționeze contravențional faptele reprobabile, nu sunt pregătiți suficient din punct de vedere juridic pentru a face distincțiile evidențiate de Curtea Europeană și, totodată, nu dispun de resurse financiare sau de personal suficiente pentru a face față exigențelor superioare ce se impun în cazul sancționării unei fapte care urmează să fie judecată ca fiind „acuzație în materie penală” și căreia i se vor acorda toate garanțiile specifice acestei laturi.

În al treilea rând, așa cum se poate observa din analiza plângerilor contravenționale formulate de petenți, aceștia, de cele mai multe ori, nu sunt asistați de avocați, iar distincțiile făcute de Curtea Europeană sunt exagerat de fine pentru a fi înțelese de o persoană lipsită de pregătire juridică.

^[1] Pentru alte opinii, a se vedea: F. Stănică, Argumente în susținerea de nevinovăție în materie contravențională, în *Dreptul nr. 2/2011*, p. 185; M.A. Mihalcea, V.-P. Ghimbășanu, Standarde europene și românești referitoare la prezumția de nevinovăție în materie contravențională, în *Dreptul nr. 9/2010*, p. 201.

Soluția pare a fi **reintegrarea dreptului contravențional ca subramură a dreptului penal, iar nu calificarea ca ramură paralelă, ținând mai mult de dreptul administrativ, și asigurarea cadrului procesual specific dreptului penal, inclusiv cu garanțiile specifice acestei materii sau edictarea unui Cod de procedură contravențională**^[1].

Pe de altă parte, multe persoane consideră, în mod neîntemeiat, că prezumția de nevinovăție instituie o obligație absolută de probă în sarcina organului statului din care face parte organul constatator, în lipsa căreia procesul-verbal va fi nelegal sau netemeinic^[2]. Opinăm ferm în sens negativ, procesul-verbal este o probă ca orice altă probă, iar în lipsa unor dovezi care să indice nelegalitatea sau netemeinicia procesului-verbal, nu se va putea obține anularea acestuia, ci respingerea plângerii.

Este totalmente nepractic și nerealist să se considere că statul trebuie, în orice ipoteză, atunci când se formulează o plângere contravențională, să dovedească toate cele constatate de agentul constatator, întrucât ar îngreuna deosebit de mult activitatea de sancționare a faptelor contravenționale, crescând costurile enorm, iar beneficiile obținute ar fi reduse^[3].

Astfel, reintegrarea dreptului contravențional în dreptul penal, a contravenției ca **delict** mai redus ca gravitate decât o **infraacțiune**, dar care aduce atingere normelor de conviețuire socială, ar părea să fie o soluție nerealizabilă, cel puțin în viitorul apropiat.

Tot ce se poate face este creșterea educației juridice a populației, precum și, în cadrul judecării plângerilor contravenționale, realizarea unei analize atente de către instanța de judecată a fiecărei fapte în parte, a argumentației contravenientului, instanța trebuind a administra probatoriul propus atât de contravenient, cât și de intimată pentru **aflarea adevărului**.

O altă problemă care reiese din argumentația și criteriile Curții este că, **aparent, tuturor contravențiilor în sistemul de drept românesc li vor aplica garanțiile instituite de art. 6 din Convenție** datorită faptului că sancțiunea principală a amenizii contravenționale are, pe de o parte, o natură generală, aplicabilă tuturor subiectelor de drept, în situația în care norma contravențională specială o prevede, iar, pe de altă parte, are o natură represivă și preventivă, neavând o natură reparatorie în favoarea persoanei vătămate.

Această concluzie nu poate fi reținută, întrucât **aceste două criterii, așa cum am văzut, trebuie analizate mereu corelativ cu cel de-al treilea criteriu statuat**

^[1] M.A. Hotca, op. cit., p. 11.

^[2] A se vedea și M. Bornea, F.A. Bornea, *Prezumția de nevinovăție în materie contravențională*, precum și natura juridică a sancțiunilor complementare prevăzute de art. 96 din O.U.G. nr. 195/2002, în *Dreptul* nr. 7/2009, p. 155.

^[3] În același sens, a se vedea și M.A. Mihalcea, V.-P. Ghimbășanu, op. cit., în *Dreptul* nr. 9/2010, p. 207.

de Curte: scopul sancțiunii și severitatea sa. De exemplu, chiar dacă amenda contravențională aplicată unei persoane, pentru că a condus un autovehicul pe drumurile publice fără a purta centura de siguranță, are o natură represivă și preventivă, cuantumul său este unul redus, astfel încât garanțiile art. 6 din Convenție nu vor fi aplicabile.

Pe de altă parte, în prezența unor sancțiuni principale pecuniare deosebit de ridicate^[1] sau în cazul unor sancțiuni complementare deosebit de împovărătoare: confiscări de bunuri valoroase, restrângeri extinse de drepturi etc., ar trebui aplicate prevederile art. 6 din Convenție și oferite contravenientului toate garanțiile procesuale penale.

Din analiza corelată a digresiunilor anterioare reținem că aplicabilitatea prezumției de nevinovăție în materie contravențională nu instituie o obligație în sarcina statului de a dovedi fiecare aspect al vinovăției contravenientului, ci presupune o **egalitate de arme** între persoanele implicate în raportul contravențional, astfel încât probatoriul propus și administrat la inițiativa contravenientului să aibă aceeași greutate cu cel propus de intimată și, cel mai important, orice dubiu născut de către contravenient pe care statul nu l-a putut înlătura îi va profita.

Prezumția de nevinovăție nu înseamnă o pasivitate totală a contravenientului, ci înseamnă că acestuia trebuie să i se ofere ocazia să-și dovedească nevinovăția prin administrarea probatoriului propus, precum și înclinarea balanței în favoarea sa atunci când din probatoriul administrat rezultă un dubiu asupra săvârșirii faptei.

Aceste ultime două paragrafe sunt și concluziile ce trebuie extrase din faimoasa hotărâre *Anghel împotriva României* pronunțată de Curtea Europeană (cererea nr. 28183/03, hotărârea din 4 octombrie 2007), prin care România a fost condamnată pentru aparenta neaplicare a prezumției de nevinovăție în cazul procesului contravențional.

Analizând sumar această hotărâre a Curții Europene, reținem că petentul a fost sancționat pentru o contravenție prevăzută de Legea nr. 61/1991 pentru sancționarea faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii și liniștii publice^[2]. Petentul, formulând plângere contravențională în fața instanțelor naționale, a propus în apărarea sa un anumit probatoriu. De asemenea, la momentul respectiv, amenda contravențională putea fi înlocuită cu sancțiunea

^[1] Limita specială maximă a amenzii contravenționale prevăzută de art. 26 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 50/1991 privitoare la efectuarea de activități de construire sau de desființare de construcții este de 100.000 lei. A se vedea și capitolul dedicat analizei acestor contravenții în partea a II-a a lucrării. În această situație în care amenda contravențională este superioară unor amenzi penale aplicate pentru infracțiuni, apreciem că procedurii ar trebui să îi fie aplicabil art. 6 din Convenția europeană și contravenientul ar trebui să beneficieze de pe urma tuturor garanțiilor instituite de Convenție.

^[2] A se vedea capitolul dedicat acestor contravenții din partea a II-a a lucrării.

închisorii contravenționale. Punctele esențiale din raționamentul Curții sunt, pe de o parte, paragrafele 51 și 52:

„51. Având în vedere criteriile stabilite în jurisprudența sa constantă în materie [a se vedea, printre altele, *Ezeh și Connors împotriva Regatului Unit al Marii Britanii* (GC), nr. 39665/98 și 40086/98, pct. 120, C.E.D.O. 2003-X], Curtea consideră că, *în ciuda naturii pecuniare a sancțiunii aplicate efectiv reclamantului, a cuantumului redus al acesteia și a naturii civile a legii care sancționează contravenția respectivă*, procedura în cauză poate fi asimilată unei proceduri penale. Trebuie remarcat, în primul rând, că *dispoziția a cărei încălcare a fost imputată reclamantului avea un caracter general și nu se adresa unui anumit grup de persoane, ci tuturor cetățenilor*; ea impunea un anumit comportament și alătura acestei cerințe o sancțiune care urmărea în același timp să descurajeze și să pedepsească (*mutatis mutandis*, *Öztürk*, precitată, parag. 53).

52. *La aceasta se adaugă însăși natura sancțiunii aplicate faptelor pentru care s-a angajat răspunderea contravențională a reclamantului*. Trebuie remarcat că abia prin O.U.G. nr. 108/2003 (publicată în Monitorul Oficial din 26 decembrie 2003) Guvernul a suprimat pedeapsa închisorii contravenționale de pe lista pedepselor aplicabile în materia contravențiilor (parag. 39 și 40 *supra*). La data respectivă, faptele imputate reclamantului puteau fi pedepsite nu numai cu amendă, ci și cu închisoarea de la cincisprezece zile la trei luni (parag. 29 *supra*). Or, în speță era vorba despre o sancțiune care, prin natura și gravitatea sa, ținea fără nicio îndoială de materia penală, art. 6 aplicându-se, prin urmare, sub aspect penal”.

Astfel, Curtea nu a analizat fiecare criteriu privit în mod izolat, ci **le-a interpretat pe toate în mod coroborat**, reținând, pe de o parte, că norma de obligare avea un caracter general, aplicându-se tuturor cetățenilor, iar, pe de altă parte, avea o natură sancționatorie și preventivă. Totodată, Curtea a reținut că analiza aplicabilității art. 6 din Convenție va fi făcută în funcție de pedeapsa ce îi putea fi aplicată contravenientului la momentul respectiv (una deosebit de dură – închisoarea contravențională).

În virtutea tuturor acestor aspecte, Curtea, analizând fondul cauzei, a constatat că art. 6 nu a fost respectat, însă nu din cauza faptului că intimata nu a dovedit legalitatea și temeinicia procesului-verbal, ci din cauza faptului că petentul a propus un anumit probatoriu pe care instanța națională în mod neîntemeiat l-a respins, ținând cont că admiterea acestuia putea conduce la justa soluționare a cauzei^[1]. În acest sens redăm paragraful 64 din hotărâre:

^[1] În același sens, a se vedea Jud. Sect. 6 București, sent. civ. nr. 1387/2009, în *N. Cristuș*, Răspunderea contravențională. Practică judiciară, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, București, 2011, p. 287. Respectiva instanță a reținut, în mod temeinic: „Calificarea faptei contravenționale drept acuzație în materie penală presupune, prin esență, ca sistemul probator să nu ducă la impunerea unor condiții imposibil de îndeplinit în materie de sarcină a probei, iar hotărârea din cauza *Anghel împotriva României* nu constituie o critică a atribuirii unor valori probante procesului-verbal de contravenție, ci doar a modului de administrare a probelor”.