

# CUPRINS

<b>Curs/Seminar 1. Prezentare generală</b>	<b>1</b>
<b>Seminar 2-3. Tipicitatea contravenției. Actele de reglementare</b>	<b>4</b>
<b>Seminar 4-5. Trăsăturile contravenției. Pluritate. Sancțiuni</b>	<b>11</b>
<b>Seminar 6. Prescripție</b>	<b>23</b>
<b>Seminar 7. Natura juridică a procesului-verbal. Competența</b>	<b>29</b>
<b>Seminar 8. Prezumția de legalitate</b>	<b>37</b>
<b>Seminar 9. Elemente de formă ale actului de sancționare</b>	<b>43</b>
<b>Seminar 10. Elemente de procedură ale procesului-verbal</b>	<b>49</b>
<b>Seminar 11. Fazele procedurii. Mijloace de apărare</b>	<b>57</b>
<b>Seminar 12. Executarea sancțiunilor contravenționale</b>	<b>63</b>
<b>Seminar 13-14. Redactarea plângerilor contravenționale</b>	<b>67</b>
<b>JURISPRUDENȚĂ RELEVANTĂ</b>	<b>81</b>
I. Jurisprudență națională	81
II. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului	117
<b>ANEXĂ</b>	
<b>Legea nr. 61 din 27 septembrie 1991</b> pentru sancționarea faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii și liniștii publice	159

OVIDIU PODARU  
ANDA BACHIȘ

# Drept contravențional

Caiet de seminar

Editura  
**Hamangiu**  
2021

# SEMINAR 4-5

## TRĂSĂTURILE CONTRAVENȚIEI. PLURITATE. SANCTIUNI

### **A. Tema seminarului**

Contravenția – Trăsături. Cauze zise „justificative”. Pluralitatea de contra-venții (concursul și recidiva). Pluralitatea de contravenienți (coautoratul, complicitatea, instigarea). Sancțiunile contravenționale: noțiune, clasificare, principii. Sancțiunile contravenționale principale: avertismentul, amenda și prestarea unei activități în folosul comunității. Sancțiunile complementare

### **B. Problematică**

#### **1. Trăsăturile contravenției**

##### *a) Tipicitatea*

Reprezintă corespondența care trebuie să existe între fapta concretă comisă de către contravenient și modelul abstract descris prin norma de incriminare a contravenției.

##### *b) Antijuridicitatea*

Reprezintă caracteristica unei fapte de a contraveni ordinii juridice existente. Tipicitatea reprezintă un indiciu de antijuridicitate, însă nu este suficient pentru ca fapta să constituie contravenție.

##### *c) Vinovăția*

Este trăsătura contravenției care impune necesitatea ca persoana care a comis fapta, să fi putut să determine consecințele acestuia.

Spre deosebire de dreptul penal, unde faptele săvârșite din culpă se sancționează doar atunci când legea penală prevede în mod expres, în dreptul contravențional, ca regulă, se sancționează atât faptele săvârșite cu **intenție** (directă sau indirectă), cât și cele săvârșite din **culpă**.

## 2. Cauze justificative

*a) Cauzele care fac ca fapta să nu constituie contravenție sunt:* legitima apărare, starea de necesitate, constrângerea fizică, constrângerea morală, cazul fortuit, iresponsabilitatea, beția involuntară completă, eroarea de fapt, eroarea de drept, infirmitatea și minoritatea.

*b) Cauze justificative care prezintă particularități în raport cu dreptul penal*

- (i) **Legitima apărare** – chiar dacă, la nivel teoretic, condițiile necesar a fi întrunite sunt similare cu cele din dreptul penal, sunt foarte puține situații în care cauza justificativă să opereze în dreptul contravențional;
- (ii) **Infirmitatea** – nu se regăsește în materia penală, fiind dificil de identificat situații în care cauza poate opera, fără a fi întrunite condițiile incidenței constrângerii fizice, ori a iresponsabilității;
- (iii) **Minoritatea** – înlătură răspunderea contravențională pentru minorii care nu au împlinit **14 ani**. În privința persoanelor cu vârste cuprinse între **14-16 ani** există o prezumție relativă a lipsei de discernământ. Spre deosebire de dreptul penal, minorilor nu le sunt aplicate sancțiuni „speciale” (cum ar fi măsurile educative), însă limitele sancțiunilor se reduc la jumătate. Totodată, minorilor care nu au împlinit **16 ani** nu le poate fi aplicată sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității.

## 3. Pluralitatea de contravenții

Spre deosebire de dreptul penal, pluralitatea de contravenții nu este reglementată în dreptul contravențional la nivel de principiu. Există situa-

ții în care săvârșirea repetată a unor contravenții de același tip poate conduce la aplicarea unor sancțiuni „aggravate” („recidivă specială”).

#### 4. Pluralitatea de contravenienți

În dreptul contravențional răspund autorii și coautorii. Ca regulă, celelalte forme ale participației nu se sancționează. Totuși, există situații în care instigarea sau complicitatea se sancționează, însă formează obiectul unei contravenții distincte.

Ex.: potrivit art. 2 alin. (32) din Legea nr. 61/1991 constituie contravenție: „îndemnul sub orice formă al minorilor la săvârșirea de contravenții”.

#### 5. Sancțiunile contravenționale

##### a) Principii aplicabile

- (i) **Principiul legalității.** Sancțiunile contravenționale pot fi stabilite doar prin actele normative indicate în cuprinsul art. 1 din O.G. nr. 2/2001.
- (ii) **Principiul proporționalității.** Sancțiunile contravenționale trebuie să fie proporționale cu gravitatea faptei săvârșite. De aceea, ca regulă, sancțiunea amenzii trebuie să fie reglementată între limite minime și maxime, pentru a se permite o individualizare concretă a sancțiunii.  
Potrivit acestui principiu, ar fi de dorit ca și în cazul sancțiunilor contravenționale complementare (spre exemplu suspendarea dreptului de a conduce) să fie prevăzute anumite limite legale.
- (iii) **Principiul *ne bis in idem*.** Acesta interzice aplicarea a două sancțiuni contravenționale principale pentru aceeași faptă, fiind însă posibilă aplicarea mai multor sancțiuni complementare.

##### b) Clasificare

- (i) Sancțiuni contravenționale **principale**;
- (ii) Sancțiuni contravenționale **complementare**.

Principiul legalității nu permite astfel stabilirea, prin acte normative cu forță juridică infralegislativă, a unei alte categorii de sancțiuni.

*c) Sancțiuni contravenționale principale*

- (i) **Avertismentul** – sancțiunea poate fi aplicată și **verbal**, ca o excepție de la principiul formalismului. Este discutabil dacă sancțiunea ar putea fi aplicată atunci când o normă specială interzice aplicarea avertismentului;
- (ii) **Amenda** – cea mai des întâlnită sancțiune, fiind prevăzută între limite minime și maxime;
- (iii) **Prestarea unei activități în folosul comunității** – cunoscută sub denumirea de „muncă în folosul comunității”:
  - poate fi aplicată *doar persoanelor fizice*, fiind discutabilă excluderea persoanelor juridice de la aplicarea acestei sancțiuni;
  - sancțiunea se stabilește *exclusiv prin lege*, nu și prin acte infralegislative. A se vedea în acest sens și Decizia nr. 7/2010 a I.C.C.J., prin care s-a reținut că această sancțiune se poate aplica și atunci când actul care stabilește și sancționează contravențiile nu prevede, alternativ cu sancțiunea amenzii, sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității;
  - comutarea sancțiunii amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității constituie apanajul *instanțelor de judecată*;
  - ținând seama de jurisprudența CEDO în privința calificării muncii forțate, aplicarea acestei sancțiuni ar trebui să fie condiționată de *acordul contravenientului*. Prin Decizia nr. 1354/2008 a Curții Constituționale s-a stabilit însă că nu ar fi necesar un astfel de acord.

#### *d) Sancțiuni contravenționale complementare*

Cele generale sunt prevăzute în **art. 5 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001**:

- a) confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenții;
- b) suspendarea sau anularea, după caz, a avizului, acordului sau a autorizației de exercitare a unei activități;
- c) închiderea unității;
- d) blocarea contului bancar;
- e) suspendarea activității agentului economic;
- f) retragerea licenței sau a avizului pentru anumite operațiuni ori pentru activități de comerț exterior, temporar sau definitiv;
- g) desființarea lucrărilor și aducerea terenului în starea inițială.

Pentru a se putea dispune o astfel de sancțiune, textul de sancționare a contravenției trebuie **să o prevadă în mod special**, nefiind suficientă indicarea generică din cuprinsul art. 5 din O.G. 2/2001.

#### **C. Legislație**

Art. 1, art. 3, art. 5, art. 6-8, art. 10 și art. 11 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor.

Legea nr. 61/1991 pentru sancționarea faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii și liniștii publice, republicată în M. Of. nr. 125 din 18 februarie 2020 (*Anexă*).

#### **D. Probleme teoretice și practice**

**1.** Raporturile dintre infracțiune și contravenție. Care sunt posibilele criterii după care stabilim că o anumită faptă este contravenție ori infracțiune atunci când legea contravențională cuprinde o formulă de tipul: „(...) constituie contravenție următoarele fapte (...) cu excepția situației în care, potrivit legii penale, întrunesc trăsăturile unei infracțiuni”?

**2.** Răspunderea contravențională: răspundere subiectivă (bazată pe culpă) sau răspundere obiectivă? Cine ar trebui sancționat în cazul contravențiilor la circulația pe drumurile publice, atunci când autovehiculul este

condus de altă persoană decât proprietarul său (sau cel puțin așa pretinde acesta din urmă)?

**3.** Imaginați câte un exemplu în care (a) **legitima apărare** exonerează de răspundere contravențională, respectiv (b) **infirmitatea** exonerează de răspundere contravențională, fără ca aceasta să întrunească și elementele unei alte cauze exoneratoare.

**4.** Concurs și recidivă: se justifică diferența în dreptul contravențional? Situația specială a punctelor de penalizare aplicate în cazul contravențiilor rutiere.

**5.** Clasificarea sancțiunilor contravenționale. Caracterul exhaustiv. Comparația cu situația din dreptul penal. *Non (ne) bis in idem* – aplicabilitate.

**6.** Avertismentul. Specificul acestei sancțiuni. Legalitatea reglementărilor contravenționale care interzic aplicarea sancțiunii avertismentului [Ex: art. 26 alin. (6) din Legea nr. 50/1991].

**7.** Amenda – sancțiunea „regulă”. Legalitatea normelor contravenționale care stabilesc, pentru agenții constatatori, o competență legată cu privire la cuantumul amenzii.

**8.** Discuție liberă cu privire la legalitatea (și nu numai) a Deciziei nr. 1354/2008 a Curții Constituționale, respectiv a Deciziei nr. 7/2010 a I.C.C.J., Secțiunile unite<sup>[1]</sup>.

**9.** Despre legalitatea/constituționalitatea sancțiunii complementare a interzicerii dreptului de a conduce autovehicule pe o perioadă fixă (30, 60, 90 zile), prevăzută de textele Codului rutier.

**10.** Principiul *non (ne) bis in idem* în materia sancțiunilor complementare.

### **E. Spețe**

**1.** În 20.03.2020, numitul V.I. Rus s-a prezentat la sediul UPU pretinzând că suferă de Corona Virus. Întrucât triajul persoanelor care suferă de infecții respiratorii se face în cortul amplasat în fața spitalului de boli infecțioase, medicii au refuzat acordarea asistenței medicale de urgență în

---

<sup>[1]</sup> A se vedea *infra*, capitolul „Jurisprudență relevantă”.



incinta UPU, solicitând pacientului să părăsească de urgență incinta spitalului, pentru a evita contaminarea altor persoane. V.I. Rus formulează o petiție, solicitând sancționarea contravențională a unității medicale pentru încălcarea prevederilor art. 26 din H.G. nr. 857/2011 potrivit căruia: „*Constituie contravenții și se sancționează cu amendă de la 3.000 lei la 6.000 lei pentru persoanele fizice, respectiv cu amendă de la 20.000 lei la 40.000 lei pentru persoanele juridice următoarele fapte: b) refuzul acordării asistenței medicale de urgență unui pacient de către un medic din cadrul UPU sau CPU*”.

Arățați motivat dacă fapta săvârșită este tipică.

**2.** D-na A. Zorica are acasă (în centrul municipiului Cluj-Napoca) o minunată colecție de 27 de câini (maidanezi). La plângerile repetate ale vecinilor care acuzau mirosul și zgomotele insuportabile, reprezentanții ai Primăriei Cluj-Napoca s-au deplasat la fața locului cu aparate de măsurat zgomotul. După ce le-au amplasat pe limita cu proprietatea vecinului, și după ce acesta, pentru a se asigura de succesul misiunii, a aruncat cu câțiva bolovani în câini, aparatele au indicat zgomote la un nivel dublu decât cel maxim admis. Proprietara a fost sancționată pentru contravenția prevăzută de art. 2 pct. 25 din Legea nr. 61/1991 (tulburarea, fără drept, a liniștii locuitorilor prin producerea de zgomote cu orice aparat sau obiect ori prin strigăte sau larmă) cu 1000 lei (amenda maximă) și „*obligația de a desființa, în termen de 30 de zile, adăpostul de animale și păstrarea a maxim 3 câini*”.

Comentați legalitatea acestui proces-verbal.

**3.** Potrivit Legii pentru prevenirea și combaterea faptelor de spălare a banilor și pentru instituirea unor măsuri de prevenire și combatere a finanțării terorismului, toate casele de schimb valutar (dar și alte persoane juridice) sunt obligate (1) să desemneze o persoană responsabilă cu raportarea oricărei tranzacții mai mari de 10.000 euro către Oficiul Național de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor, respectiv (2) să raporteze toate aceste tranzacții autorității în cauză. La câteva luni de la intrarea în vigoare a legii, primind un control din partea reprezentanților Oficiului, SC „Forinți și Valută” SRL este sancționată, prin proces-verbal, cu *avertisment* pentru

neraportarea singurei tranzacții de peste 10.000 euro derulată și cu 15.000 lei amendă pentru nedesemnarea unei persoane însărcinate cu raportarea. Contravenienta formulează plângere împotriva procesului-verbal, invocând lipsa intenției de a săvârși aceste fapte (căci nu a cunoscut existența obligațiilor sale, pe care, pentru viitor, le va respecta).

Comentați situația juridică din speță.

4. La 10 februarie 2011, Bebe Melcu este surprins de aparatul radar circulând cu viteza de 55 km/h prin localitate. Este oprit de către agentul Garcea care îi spune, printre altele: „*Stimate conducător auto, vă atrag atenția asupra faptului că viteza maximă permisă este de 50 km/h și că, având în vedere că în zonă există o școală și o grădiniță, dacă se mai întâmplă să circulați cu viteza de 55 km/h, dat fiind faptul că reprezentați un real pericol social pentru pietonii cărora le puneți viața în pericol, vă voi aplica o sancțiune pecuniară, având în vedere că radarul înregistrează și păstrează toate fotografiile timp de 30 de zile*”. Este lăsat să plece. Peste cca. două ore, Bebe Melcu se întoarce și este surprins de același echipaj circulând cu 53 km/h. Garcea îl oprește din nou și îi aduce la cunoștință faptul că, de data asta îi va aplica o amendă. Bebe Melcu îi răspunde: „*Da’ de ce barosane, nu ți-ai făcut norma la amenzi pe ziua de azi?*”. Garcea îi solicită actele de identitate. Acesta însă, la îndemnul vărului său Gigi Melcu, aflat pe scaunul din dreapta („*nu-i da bă nimic, că ăsta abuzează*”), refuză. I se întocmește proces-verbal, care are următoarea mențiune la rubrica „Sanctiuni”: „*Amendă de 2.500 lei pentru următoarele fapte: depășirea vitezei regulamentare în localitate – 55 km/h, respectiv 53 km/h conf. foto nr. ..., respectiv ...; săvârșirea în public de acte jignitoare, de natură să lezeze onoarea instituției publice a subsemnatului, cf. art. 2 alin. (1) din Legea nr. 61/1991*”. De asemenea, vărului Gigi i s-a întocmit proces-verbal prin care a fost sancționat pentru contravenția de la art. 2 pct. 2 din Legea nr. 61/1991, pentru „*actul de încurajare a dezordinii sociale*” (datele de identitate le-a obținut ulterior, de la Serviciul de Evidență Informatizată a Populației).

Comentați legalitatea celor două procese-verbale.