

**Ovidiu Podaru
Andreea-Carla Loghin**

Drept contravențional

Curs universitar

Editura
Hamangiu
2024

B. Prescripția executării sancțiunii contravenționale

§1. Sediul materiei

83. Potrivit art. 14 din O.G. nr. 2/2001, „(1) Executarea sancțiunilor contravenționale se prescrie dacă procesul-verbal de constatare a contravenției nu a fost comunicat contravenientului în termen de cel mult două luni de la data aplicării sancțiunii. (2) Prescripția executării sancțiunilor contravenționale poate fi constatată chiar și de instanța investită cu soluționarea plângerii contravenționale”.

§2. Natura juridică a termenului prevăzut de art. 14 alin. (1)

84. Întrucât prescripția (veritabilă) din dreptul contravențional seamănă, ca natură juridică, cu cea din **dreptul penal**, și nu cu aceea din dreptul civil, vom constata că termenul de două luni prevăzut de alin. (1) nu are nicio legătură, nici ca durată, nici ca rațiune de a fi, cu un termen de prescripție. Astfel, în dreptul penal, așa cum s-a arătat în literatura juridică străină^[1], instituirea termenelor de prescripție are ca rațiune necesitatea de a uita și de a ierta, precum și faptul că, după o anumită perioadă de timp, societatea nu mai resimte nevoia să pedepsească un anumit infractor pentru o anumită faptă comisă cândva. Or, după două luni, nu se poate susține că societatea nu mai simte nevoia să sancționeze un contravenient. Pe de altă parte, termenul este prea scurt pentru a „uita” ori a „iertă”.

În realitate, așa cum am mai arătat^[2], termenul în discuție este unul care, în caz de depășire, atrage **caducitatea** actului respectiv, iar nu prescripția. Astfel, procesul-verbal de constatare a contravenției

^[1] A se vedea FR. DESPORTES, F. LE GUNEHÉC, *Le nouveau droit pénal*, tome I, 7^e éd., Economica, Paris, 2000, p. 888. De remarcat că doctrina română nu tratează această problemă.

^[2] OV. PODARU, *Caducitatea actului juridic în dreptul public*, Ed. Hamangiu, București, 2019, p. 132.

este, în realitate, un act administrativ emis sub condiția extintivă^[1] a necomunicării sale către contravenient în termenul legal de două luni de la data aplicării sancțiunii. Îndeplinirea acestei condiții conduce deci la caducitatea actului în discuție, iar nu la prescripția acestuia. Din păcate însă, termenul de prescripție este mult prea încetățenit, el fiind consacrat legal încă prin vechea reglementare (art. 14 din Legea nr. 32/1968), așa încât va fi foarte greu de schimbat, terminologic vorbind. Totuși, *de lege ferenda*, ar fi mai corect ca textul art. 14 alin. (1) să aibă următoarea formulare: „Dacă procesul-verbal de constatare a contravenției nu a fost comunicat contravenientului în termen de două luni de la data aplicării sancțiunii, *acesta este caduc și sancțiunea amenzii contravenționale nu mai poate fi executată*”.

Oricum, această chestiune este una de ordine publică. Astfel, potrivit deciziei RIL nr. 14/2022^[2] a I.C.C.J., „În aplicarea art. 14 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare, în litigiile având ca obiect plângere contravențională, instanța de judecată poate invoca, din oficiu, prescripția executării sancțiunii contravenționale”.

§3. Termenul de prescripție a executării sancțiunii contravenționale în cazul comunicării regulate a procesului-verbal

85. Problema determinării acestui termen se rezolvă relativ simplu, dacă vom corela dispozițiile analizate cu cele ale Codului de procedură fiscală^[3]. Astfel, potrivit dispozițiilor art. 215 alin. (1) C. proc. fisc., dreptul organului de executare silită de a cere executarea silită a creanțelor fiscale se prescrie în termen de 5 ani de la data de 1 ianuarie a anului următor celui în care a luat naștere acest drept, iar potrivit alin. (2) al aceluiași text de lege, același termen de prescripție se aplică și crean-

^[1] Condiția extintivă reprezintă acel eveniment viitor și nesigur că se va produce, de care depinde eficacitatea, pentru viitor, a unui act juridic (a se vedea, în același sens, OV. PODARU, *Actul administrativ. Repere..., Tomul 1, op. cit.*, nr. 65).

^[2] M. Of. nr. 1258 din 28 decembrie 2022.

^[3] În prezent, Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală (M. Of. nr. 547 din 23 iulie 2015), în vigoare de la 1 ianuarie 2016.

țelor provenite din amenzi contravenționale. Acesta este veritabilul termen de prescripție. Adică autoritatea administrativă are o creanță certă, lichidă și exigibilă și rămâne într-o stare de pasivitate, care îi este imputabilă, astfel încât, după trecerea acestei perioade de timp, obligația devine una naturală, lipsită de acțiune^[1].

54. Mijlocul procedural prin care se constată caducitatea procesului-verbal (prescripția executării sancțiunii contravenționale)

86. Raportat la conținutul alin. (2), în mod evident plângerea contravențională este cel mai facil mijloc prin care se poate invoca această cauză de ineficacitate a procesului-verbal. Astfel, deși teoretic ar fi accesibilă și *contestația la executare* (reglementată de art. 712 și urm. C. proc. civ. și art. 260-262 C. proc. fisc.), căci textul analizat se referă la prescripția **executării** sancțiunii contravenționale, chiar și la momentul primirii înștiințării prin care particularul este somat să facă plata, înștiințare însoțită de copia titlului executoriu, respectiv procesul-verbal de contravenție, contravenientul ar trebui să aleagă calea plângerii, iar nu aceea a contestației, din două considerente:

a) taxa de timbru este semnificativ mai mică. Astfel, potrivit art. 10 alin. (3) din O.U.G. nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru^[2], în cazul în care prin contestația la executare se invocă motive de fapt sau de drept privitoare la fondul dreptului, taxa de timbru se stabilește potrivit art. 3 alin. (1) din aceeași ordonanță – deci după valoarea sumei executate silit. Articolul 3 alin. (1) al O.U.G. nr. 80/2013 prevede modul de calcul al taxei de timbru, raportat la pragul în care se încadrează debitul urmărit (astfel, dacă, de pildă, amenda contravențională pentru care particularul este executat silit este cuprinsă între 5.001 lei și 25.000 lei, taxa de timbru va fi de 355 lei plus 5% pentru ce depășește 5000 de lei). Taxa de timbru pentru

^[1] Așa cum s-a arătat în doctrină, în acest caz lipsa exigibilității creanței îl privează pe creditor de prerogativa de a pretinde executarea, aceasta din urmă rămânând la latitudinea „forului interior” al debitorului (în cazul nostru, contravenientul); a se vedea A. BUCIUMAN, *Obligația naturală și obligația civilă. O abordare structurală*, în R.R.D.P. nr. 6/2015, p. 60.

^[2] M. Of. nr. 392 din 29 iunie 2013.

introducerea plângerii contravenționale este însă mult mai redusă – potrivit art. 19 din O.U.G. nr. 80/2013, „În materie contravențională, plângerea împotriva procesului-verbal de constatare și sancționare a contravențiilor(...) se taxează cu 20 de lei”.

b) există hotărâri relativ recente prin care **s-a admis excepția inadmisibilității** invocării pe calea contestației la executare a prescripției executării sancțiunii contravenționale, pe motiv că prescripția ar putea fi contestată doar pe calea plângerii contravenționale, făcându-se trimitere la prevederile art. 713 alin. (2) C. proc. civ., potrivit căruia s-ar putea invoca motive de fapt sau de drept care țin de fondul dreptului din cuprinsul titlului executoriu doar dacă legea specială nu prevede altfel^[1].

În ceea ce privește soluția pe care ar putea să o pronunțe instanța atunci când, pe calea unei plângeri contravenționale, se invocă „prescripția” executării sancțiunii, credem că ar trebui să fie vorba despre o soluție de admitere a plângerii și de constatare a intervenirii caducității procesului-verbal, însă nu de anulare a acestuia, câtă vreme, după cum s-a arătat deja mai sus, cauzele de nulitate nu pot interveni posterior încheierii procesului-verbal^[2].

§5. Momentul în care procesul-verbal se consideră „comunicat”

87. Apoi, ar mai fi de lămurit întrebarea dacă, în termenul de două luni prevăzut de acest text al ordonanței, copia de pe procesul-verbal trebuie doar să fie **expediată** de organul emitent ori trebuie **să ajungă** la contravenient? Dacă prin comunicare se înțelege aducerea la cunoștința celui interesat a conținutului actului administrativ care îl privește, atunci o comunicare în sensul legii va consta în punerea efectivă la dispoziția contravenientului a acestui proces-verbal^[3]. Cu

^[1] Trib. Cluj, dec. civ. nr. 1345/A/2019, rezumată de Ș. MIRCIOIU, în R.R.E.S. nr. 3/2019, p. 193-199.

^[2] A se vedea, în acest sens, și Trib. Brăila, s. com., dec. civ. nr. 20/R/2005, în N. CRISTUȘ, *Răspunderea contravențională. Practică judiciară*, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, București, 2011, p. 206.

^[3] Textul legal vorbește despre „comunicarea” procesului-verbal, iar nu despre „trimiterea în vederea comunicării”.

alte cuvinte, nu este suficient ca acest act administrativ să fie expediat în termenul de două luni, ci el trebuie să și ajungă la destinatar^[1]. Dar, desigur, nici acesta nu ar putea să își invoce propria culpă în situația în care procesul-verbal, în concret, a ajuns la destinatar, dar el nu a luat la cunoștință conținutul lui (de pildă, a ajuns în poșta contravenientului, dar acesta nu a ridicat corespondența; sau procesul-verbal a fost afișat cu respectarea prevederilor legale, dar contravenientul, din varii motive, nu a luat la cunoștință conținutul lui; în schimb, de vreme ce obligația de comunicare incumbă autorității din care face parte organul constatator, nu este suficient ca acesta să îl înștiințeze pe contravenient să se prezinte la sediul autorității ori la oficiul poștal pentru a i se comunica o copie de pe procesul-verbal).

Secțiunea a 2-a. Procesul-verbal de constatare și sancționare a contravențiilor. Natura juridică și forța probantă

A. Natura juridică

§1. Procesul-verbal de contravenție – act administrativ individual

88. Procesul-verbal este, în esență, **un act administrativ veritabil**. Astfel, încă de la nașterea dreptului administrativ, acum 200 de ani, procesul-verbal de contravenție a reprezentat **actul administrativ tipic: actul de poliție**. Căci ce alt exemplu mai bun se poate furniza pentru un act juridic care să îndeplinească trăsăturile fundamentale ale categoriei pe care astăzi o numim „act administrativ individual”: **act unilateral (1), emis în regim de putere publică (2), pentru punerea în executare a legii (3)?**

^[1] Această interpretare avantajează, din păcate, contravenienții care au domiciliul în străinătate, căci șansele ca procesul-verbal să le fie comunicat acestora în termen de două luni sunt mai mici. *De lege ferenda*, propunem reglementarea expresă a unui termen mai lung, doar pentru aceste situații.

Actul administrativ are o definiție legală [art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004], definiție care, la rândul său, are în spate două secole de tradiție^[1]. Și toate aceste condiții sunt îndeplinite de către procesul-verbal de contravenție. Actul în cauză este unilateral, producându-și astfel efectele juridice independent de consimțământul destinatarului său^[2], este emis în regim de putere publică, cu scopul de executare în concret a legii (mai exact, a actului de reglementare contravențională) și, în mod evident, actul de sancționare produce efecte juridice.

§2. Distanța fundamentală act de drept material (substanțial) – act de procedură (procesual). Procesul-verbal – act de drept material

89. Această distincție are la bază un criteriu extrem de simplu: dacă raportul juridic pe care-l creează este unul de drept substanțial, tot astfel este și actul care îl stabilește; dimpotrivă, dacă actul în cauză stabilește un raport juridic de procedură (judiciară), suntem în prezența unui act de procedură. Astfel, într-o opinie de incontestabilă autoritate, acesta din urmă a fost definit ca reprezentând „manifestarea de voință sau operațiunea juridică, în forma prevăzută de lege, făcută *pentru declanșarea procesului civil și în cadrul acestuia* de către instanța de judecată sau ceilalți participanți la proces” (s.n.)^[3]. Același autor oferă și o altă variantă a definiției^[4]: „orice manifestare de voință și orice operațiune juridică făcută *în cursul și în cadrul procesului civil*, de către instanță, părți sau ceilalți participanți la procesul civil, *în legătură cu exercitarea prerogativelor și îndeplinirea*

^[1] Potrivit acestei definiții, actul administrativ reprezintă *actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice.*

^[2] Pentru detalii cu privire la această condiție, a se vedea OV. PODARU, *Actul administrativ. Repere..., Tomul 1, op. cit.*, nr. 14.

^[3] I. DELEANU, *Tratat de procedură civilă*, vol. I, Ed. All Beck, București, 2005, nr. 122. Desigur că autorul se referă la o specie a actului de procedură – actul de procedură civilă.

^[4] *Ibidem*, nr. 143.

obligațiilor procesuale” (s.n.). Premisa esențială a existenței unui act de procedură o reprezintă, așadar, **un proces (litigiu), pendinte sau prefigurat**^[1].

Raportul juridic care se leagă între stat (întruchipat prin organul administrativ din care face parte agentul constatator) și contravenient este un raport de drept material (administrativ, contravențional), prin urmare, și actul care-l stabilește – procesul-verbal – este unul **de drept substanțial**. Iar pornind de la subdiviziunea acestuia în alte două categorii „fundamentale”: **acte de drept public** (majoritatea unilaterale, întemeiate pe puterea publică pe care o exercită autoritățile publice), respectiv **acte de drept privat** (majoritatea bilaterale, întemeiate pe ideea de egalitate a părților), vom ajunge la aceeași concluzie: procesul-verbal, fiind emis în exercițiul puterii publice, este un act de drept public: așadar, un act administrativ.

B. Forța probantă

§1. Două teorii posibile

90. Cu privire la această problematică, două opinii rezonabile pot fi susținute^[2]:

a) Prima, în sensul că procesul-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii, fiind un **act autentic** (căci provine de la un organ administrativ investit cu putere publică), are forța probantă a acestor acte. Astfel, cu privire la mențiunile referitoare la împrejurările pe care agentul constatator le-a putut constata cu propriile sale simțuri în exercitarea atribuțiilor^[3], procesul-verbal face dovada

^[1] Același autor (*ibidem*, nr. 123) arată, astfel, că există uneori și acte extrajudiciare, preliminare ori succesive judecătii (de exemplu, somația), însă, pe de o parte, acestea se înfăptuiesc de auxiliari ai justiției, iar, pe de alta, ele sunt făcute cu scopul prefigurării drepturilor și obligațiilor procedurale viitoare.

^[2] OV. PODARU, R. CHIRIȚĂ, I. PĂSCULEȚ, A. BACHIȘ, *op. cit.*, p. 200-201.

^[3] De pildă, agentul constatator observă depășirea liniei continue de către un autoturism sau traversarea, de către un pieton, pe culoarea roșie a semaforului.

deplină **până la înscrierea în fals**^[1]. Dimpotrivă, în cazul celorlalte mențiuni (referitoare la împrejurările pe care agentul constator nu le-a putut constata personal ori, chiar făcând-o, și-a depășit atribuțiile), ele fac dovada până la proba contrară^[2].

b) Cea de-a doua soluție, îmbrățișată masiv de practica judiciară, este mult mai simplă: procesul-verbal face întotdeauna dovada **până la proba contrară**, contravenientul putând dovedi liber, cu orice mijloc de probă, caracterul neconform cu realitatea al mențiunilor înscrise în procesul-verbal (evident, pe calea plângerii contravenționale).

Deși prima soluție pare mai riguroasă teoretic, este evident că orice asemenea argument pălește în fața imenselor dezavantaje practice pe care le-ar presupune. Să ne imaginăm astfel ce s-ar întâmpla dacă, în majoritatea litigiilor contravenționale, petentul s-ar vedea nevoit, pentru a-și dovedi nevinovăția, să apeleze la procedura specială a înscrierii în fals, plângerea fiind suspendată de fiecare dată pentru a putea fi sesizate organele de urmărire penală.

§2. Presumția de nevinovăție (a contravenientului) versus presumția de legalitate (a procesului-verbal)

91. Un aspect de actualitate este problema coliziunii dintre două mari prezumții care guvernează două ramuri de drept ce se intersectează în acest domeniu [presumția de nevinovăție (specifică dreptului penal), respectiv presumția de legalitate a procesului-verbal (specifică dreptului administrativ)].

Din analiza jurisprudenței naționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului, ulterioare pronunțării hotărârii în celebra cauză *Anghel c. României*, s-ar putea decela următorul raționament în ceea ce privește forța probantă a procesului-verbal^[3]:

^[1] Procedura înscrierii în fals este reglementată de art. 304-308 C. proc. civ.

^[2] De pildă, stabilirea de către agentul constator a faptului că contravenientul a depășit viteza legală.

^[3] Ov. PODARU, R. CHIRIȚĂ, I. PĂSCULEȚ, A. BACHIȘ, *op. cit.*, p. 203-205.

a) Contravenientul beneficiază întotdeauna de prezumția de nevinovăție

92. Astfel, indiferent de contravenția care i se impută, raportat la prevederile art. 47 din ordonanță, rezultă că azi, potrivit dreptului intern, dreptul contravențional reprezintă „materie penală”.

b) Trebuie făcută o distincție după cum procesul-verbal a fost încheiat pe baza constatărilor personale ale agentului constator (i) sau nu a fost încheiat pe baza unor asemenea constatări (ii)

93. (i) *În situația în care agentul constator a constatat fapta ex propriis sensibus*^[1], procesul-verbal reprezintă o probă în sensul vinovăției contravenientului. Prin urmare, dacă alege să formuleze plângere contravențională, contravenientul este cel care trebuie să aducă probe în sprijinul nevinovăției sale. Desigur, și autoritatea din care face parte agentul constator poate propune probe suplimentare de vinovăție, care să susțină procesul-verbal, iar la final rămâne ca instanța să stabilească învingătorul din acest „duel judiciar”, respectiv care dintre părți și-a probat mai temeinic pretențiile. Este însă de la sine înțeles că, într-o asemenea situație delicată (în care afirmațiile agentului constator prevalează față de cele ale contravenientului), instanța trebuie să permită celui sancționat toate probele pe care el le solicită, în special ascultarea agentului constator, respectiv confruntarea sa cu acesta, în lipsa altor probe, căci, într-o asemenea

^[1] În această categorie intră și procesele-verbale încheiate pe baza unor înregistrări audio-video sau chiar a unor fotografii, deoarece în această situație fapta este constatată tot prin propriile simțuri de către agentul constator, care vizualizează înregistrările sau privește fotografiile și are, astfel, posibilitatea de a observa personal săvârșirea faptei în materialitatea ei; constatarea contravenției **nu** este, în această situație, una **directă**, ci una **indirectă**. Am încadrat însă această situație în cea de-a doua categorie, pentru că, dată fiind situația, *nu este nevoie* să considerăm procesul-verbal un mijloc de probă, de vreme ce există înregistrările/fotografiile în cauză, care permit ulterior judecătorului să stabilească el însuși corectitudinea celor constatate de agentul constator și, implicit, existența contravenției și vinovăția contravenientului.

situație-limită, inclusiv verificarea credibilității celor doi „actori” prin punerea lor față în față ar putea ajuta instanța să stabilească dacă prezumția de nevinovăție a fost într-adevăr răsturnată sau, dimpotrivă, există dubii rezonabile în sensul că vinovăția sa ar fi fost stabilită în mod legal și temeinic. Unul dintre motivele pentru care plângerea la Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauza *Anghel c. României* a fost admisă l-a constituit și faptul că, pe de o parte, instanțele „*au constatat că petentul nu și-a dovedit nevinovăția*”, dar i-au respins unele cereri în probațiune, spre deosebire de cauza *Neață c. României*^[1], unde plângerea a fost respinsă de Curtea de la Strasbourg probabil tocmai pentru că toate cererile în probațiune ale petentului au fost admise în dreptul intern, dar acesta nu a reușit, până în final, să răstoarne prezumția de legalitate a procesului-verbal de contravenție.

(ii) *În situația în care agentul constatator nu a constatat în mod direct fakta*, înseamnă că procesul-verbal a fost încheiat pe baza anumitor mijloace de probă (declarația contravenientului, declarații de martori, probe obținute cu ajutorul unor mijloace tehnice cum ar fi cinemometrele etc.). În această situație, procesul-verbal nu poate face prin el însuși dovada săvârșirii faptei, astfel că, dacă se formulează plângere contravențională, intimatul are obligația de a propune probe în sprijinul vinovăției contravenientului (cel mai probabil chiar probele pe baza cărora a fost încheiat procesul-verbal). Doar în situația în care intimatul este în măsură să propună astfel de probe și ele sunt administrate de către instanță, sarcina probei este răsturnată, iar contravenientul se va vedea nevoit să își probeze, la rândul său, nevinovăția. Mai trebuie arătat însă că, în această situație, probele nu ar trebui să fie administrate de către instanță din oficiu, ci să fie propuse de către intimat prin întâmpinare sau ulterior, doar în cele cinci ipoteze prevăzute de art. 254 alin. (2) C. proc. civ.^[2].

[1] C.E.D.O., Decizia din 18 noiembrie 2008.

[2] Cele cinci situații sunt: (1) necesitatea probei rezultă din modificarea cererii; (2) nevoia administrării probei reiese din cercetarea judecătorească și partea nu o putea prevedea; (3) partea învederează instanței că, din motive temeinic justificate, nu a putut propune în termen probele cerute; (4) administrarea probei nu duce la amânarea judecării; (5) există acordul expres al tuturor părților.