

Prof. univ. dr. **Ovidiu Podaru**

Facultatea de Drept, Universitatea  
„Babeș-Bolyai”, Cluj-Napoca  
Avocat în Baroul Cluj

**Ioana Păsculeț**

Judecător la Curtea de Apel Cluj

Conf. univ. dr. **Radu Chiriță**

Facultatea de Drept, Universitatea  
„Babeș-Bolyai”, Cluj-Napoca  
Avocat în Baroul Cluj

**Anda Bachiş**

Avocat în Baroul Cluj

# Regimul juridic al contravențiilor

O.G. nr. 2/2001 comentată

Ediția a 5-a

*Editura*  
**Hamangiu**  
2021

## Capitolul II. Constatarea contravenției

### **Articolul 15. [Persoanele care au competența de a încheia un proces-verbal de contravenție]**

(1) *Contravenția se constată printr-un proces-verbal încheiat de persoanele anume prevăzute în actul normativ care stabilește și sancționează contravenția, denumite în mod generic agenți constatatori.*

(2) *Pot fi agenți constatatori: primarii, ofițerii și subofițerii din cadrul Ministerului Afacerilor Interne<sup>[1]</sup>, special abilitați, persoanele împuternicite în acest scop de miniștri și de alți conducători ai autorităților administrației publice centrale, de prefecti, președinți ai consiliilor județene, primari, de primarul general al municipiului București, precum și de alte persoane prevăzute în legi speciale.*

(3) *Ofițerii și subofițerii din cadrul Ministerului Afacerilor Interne constată contravenții privind: apărarea ordinii publice; circulația pe drumurile publice; regulile generale de comerț; vânzarea, circulația și transportul produselor alimentare și nealimentare, țigărilor și băuturilor alcoolice; alte domenii de activitate stabilite prin lege sau prin hotărâre a Guvernului.*

### **Comentariu**

#### **A. Considerații generale. Faptul generator al răspunderii contravenționale**

##### **1. Faptul generator „abstract”: contravenția**

Din formularea generică a alin. (1) – „*contravenția se constată printr-un proces-verbal*” – vom deduce că, în realitate, **faptul generator al răspunderii contravenționale îl constituie contravenția**: un fapt material-juridic, după expresia consacrată în literatura română de specia-

1

---

<sup>[1]</sup> Ministerul Afacerilor Interne s-a înființat prin reorganizarea Ministerului Administrației și Internelor, prin O.U.G. nr. 96/2012 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale și pentru modificarea unor acte normative (M. Of. nr. 884 din 22 decembrie 2012).

litate<sup>[1]</sup>. Altfel spus, întrucât procesul-verbal nu face altceva decât să constate acest fapt generator, în măsura în care este legal și temeinic, el nu ar trebui, strict teoretic vorbind, să producă efecte juridice proprii, ci doar să le circumstanțieze și să le determine cu exactitate pe cele ale contravenției ca fapt generator. În continuarea acestui raționament, ar trebui să constatăm că procesul-verbal nu este un act administrativ veritabil, ci doar o simplă operațiune material-tehnică, aceasta neputând fi atacată în instanță, de vreme ce, neproducând efecte juridice proprii, nu poate vătăma drepturi (ale particularilor).

## **2. Faptul generator care „concretizează” răspunderea: procesul-verbal**

2 Acest raționament nu este nici pe departe corect, nici practic. Corect nu este, întrucât contravenția nu face să genereze decât în abstract obligația de a răspunde contravențional. Fără un proces-verbal care să concretizeze această răspundere, să îi determine exact întinderea, răspunderea contravențională nu poate subzista. Tocmai de aceea, în literatura de specialitate se vorbește despre acte administrative de constatare<sup>[2]</sup>. Și nici practică nu ar fi varianta considerării procesului-verbal ca o operațiune material-tehnică, întrucât, așa cum vom arăta, există extrem de multe situații în care, depășindu-și atribuțiile, agenții constatatori „constată” o contravenție inexistentă ori aplică o sancțiune disproporționată față de contravenția săvârșită, astfel încât răspunderea contravențională subzistă exclusiv în temeiul procesului-verbal ilegal. Or, în aceste situații, întrucât efectele juridice sunt produse chiar de procesul-verbal, acesta este, în mod evident, un act administrativ, ce poate fi atacat în instanță. Ca o aplicație a acestei susțineri, în practica judiciară s-a decis că, întrucât „*în cauză nu s-a întocmit proces-verbal, iar lipsa procesului-verbal atrage și lipsa contravenției*”, măsura ridicării permisului de conducere este nelegală<sup>[3]</sup>.

<sup>[1]</sup> A se vedea T. DRĂGANU, *op. cit.*, p. 11.

<sup>[2]</sup> *Ibidem*, p. 91.

<sup>[3]</sup> Jud. Oradea, sent. civ. nr. 7192/1995, în AL. ȚICLEA, *op. cit.*, p. 46. Soluția este greșită la nivel teoretic, căci contravenția se disociază de procesul-verbal de constatare (a se vedea, în acest sens, contravențiile sancționate cu avertisment oral). Soluția este însă corectă sub aspectul faptului că nicio sancțiune – principală sau complementară (cu excepția arătată mai sus) – nu se poate aplica în lipsa redactării unui

În continuare, mai înainte de a aborda problema competenței agenților constatori – principala materie reglementată de acest text legal, întrucât art. 15 este primul din ordonanță care vorbește despre actul de sancționare în materie contravențională –, se impune a analiza câteva chestiuni legate de acesta: astfel, vom vorbi mai întâi despre natura juridică a procesului-verbal (B), apoi despre forța lui probantă (C), despre modalitatea de constatare a contravențiilor (D) și, abia apoi, despre valabilitatea procesului-verbal, între ale cărei condiții se numără și competența de emitere a acestuia (E).

## **B. Natura juridică a procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii contravenționale**

### **1. Procesul-verbal: act administrativ. Teorii alternative**

**a)** Astfel cum am arătat și mai sus, procesul-verbal este, în esență, **un act administrativ veritabil**. În doctrina noastră s-a exprimat și o opinie mai nuanțată<sup>[1]</sup>, în sensul că trebuie făcută distincția, în esență, între procesul-verbal de constatare (prin care, așadar, agentul constator doar constată contravenția, fără a avea și dreptul de a aplica sancțiunea) și procesul-verbal de aplicare a sancțiunii (când, pe lângă atribuția de constatare, agentul o are și pe cea de a sancționa). În primul caz, am fi în prezența unui act pregătit care, prin el însuși, nu produce efecte juridice. În cel de-al doilea caz, am avea de-a face cu un act administrativ de autoritate (care produce efecte juridice – în primul rând, obligația contravenientului de a achita amenda). Distincția este corectă, teoretic, însă fără prea multe consecințe practice. Căci, în prima situație, legalitatea procesului-verbal de constatare va fi verificată odată cu aceea a sancțiunii aplicate de către organul competent; în cea de-a doua situație, de asemenea, acest proces-verbal poate fi verificat de instanță sub aspectul legalității și temeiniciei lui. Există însă și situații în care sancțiunile contravenționale nu pot fi aplicate de către agenții constatori, ci doar de către instanțe, cum este în materia clauzelor

---

proces-verbal, deci **efectele juridice ale celor două situații** (lipsa oricărei răspunderi contravenționale) **sunt aceleași**.

<sup>[1]</sup> C. DRĂGHICI, C.V. DRĂGHICI, A. IACOB, R. CORCHEȘ, *op. cit.*, p. 75 și autorii arătați la notele de subsol.

abuzive. Potrivit art. 13<sup>[1]</sup> din Legea nr. 193/2000 privind clauzele abuzive din contractele încheiate între profesioniști și consumatori, instanța este sesizată cu un proces-verbal prin care se consemnează verificările efectuate, urmând ca judecătorului să îi revină sarcina de a constata existența clauzelor abuzive, dar și de a aplica amenda contravențională.

**b)** Potrivit unei alte opinii<sup>[2]</sup>, procesul-verbal este „**un act administrativ oficial cu caracter jurisdicțional**”<sup>[3]</sup>. Nu credem că poate fi vorba despre așa ceva, întrucât:

- (i) acte administrative „neoficiale” nu există, după informațiile noastre;
- (ii) procesul-verbal nu întrunește caracterele unui act administrativ-jurisdicțional: contradictorialitate, respectarea dreptului la apărare, stabilitate etc.<sup>[4]</sup>

Procesul-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii contravenționale este, așadar, un act administrativ veritabil, un **act administrativ de constatare**.

**c)** Într-o lucrare care nu poate fi trecută cu vederea<sup>[5]</sup>, punându-se la îndoială această natură juridică, s-a arătat că, raportat la o multitudine de elemente specifice ale acestuia, *de lege lata*, el are o natură juridică mixtă – **act administrativ și act de procedură contravențională** –, în vreme ce, *de lege ferenda*, se va impune calificarea procesului-verbal contravențional sub aspectul naturii juridice ca **act procedural contravențional**.

---

<sup>[1]</sup> Art. 13: „(1) Instanța, în cazul în care constată existența clauzelor abuzive în contract, obligă profesionistul să modifice toate contractele de adeziune în curs de executare, precum și să elimine clauzele abuzive din contractele preformulate, destinate a fi utilizate în cadrul activității profesionale. (2) În cazul prevăzut la alin. (1), instanța va aplica și amenda contravențională prevăzută la art. 16. (3) Dacă instanța constată că nu sunt clauze abuzive în contract, va anula procesul-verbal întocmit”.

<sup>[2]</sup> C. DRĂGHICI, C.V. DRĂGHICI, A. IACOB, R. CORCHEȘ, *op. cit.*, p. 75.

<sup>[3]</sup> Cu privire la caracterul jurisdicțional al procesului-verbal s-au mai pronunțat și A. IORGOVAN, *op. cit.*, vol. II, p. 428 și R. IONESCU, *Drept administrativ*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1970, p. 223-224.

<sup>[4]</sup> Pentru detalii, a se vedea și C. CLIPA, *Organe și proceduri administrativ-jurisdicționale*, Ed. Hamangiu, București, 2012, p. 249-250. Împărtășim, așadar, opinia unui strălucit reprezentant al „Școlii de la Cluj” (I. IOVĂNAȘ, *op. cit.*, p. 222), exprimată în acest sens.

<sup>[5]</sup> M. URȘUȚA, *Procedura contravențională...*, p. 208-221.

## 2. Critica teoriei actului procedural contravențional

**a) Considerații generale.** Deși apreciem originalitatea acestei opinii, dintru început arătăm că ne disociem în totalitate de ea. Astfel, în primul rând, îi putem opune un argument tras din tradiția dreptului administrativ: încă de la nașterea acestei ramuri de drept, de 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)?** A încerca astăzi să îi atribuim acestui act o altă natură juridică înseamnă, între altele, a nega una dintre constanțele dreptului administrativ.

Dar asta nu e totul.

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<sup>[1]</sup>. Or, ne întrebăm noi, care dintre trăsăturile stabilite de această lege organică (dar și de principiile dreptului public) nu ar fi îndeplinită de procesul-verbal de contravenție? Niciuna! Altfel spus, toate condițiile sunt îndeplinite! Actul în cauză este unilateral, producându-și astfel efectele juridice independent de consimțământul destinatarului său<sup>[2]</sup>, 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. Prin urmare, procesul-verbal de contravenție este și trebuie să rămână un act administrativ!

De fapt, autorul citat nu neagă aceste aspecte, arătând însă că actul în cauză are unele particularități care îl îndreptățesc să reclame, măcar *de lege ferenda*, o altă natură juridică. Or, unei asemenea abordări în primul rând îi lipsește rigoarea logică: *un element oarecare nu face parte*

<sup>[1]</sup> 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*.

<sup>[2]</sup> Pentru detalii cu privire la această condiție, a se vedea Ov. PODARU, *Actul administrativ. Repere...*, nr. 11.

dintr-o anumită categorie dacă îi **lipsește** o trăsătură caracteristică acestei categorii, nu și dacă are particularități (trăsături) **în plus**<sup>[1]</sup>! Apoi, natura juridică a unei instituții juridice este ceva intrinsec acesteia, care nu poate fi deci stabilită artificial prin lege.

5 **b) Critica punctuală a argumentelor care ar face procesul-verbal un act „atipic”.** Mai departe se impune să analizăm care sunt aceste trăsături distinctive, pentru a vedea dacă ele justifică atributul „atipic” pe care autorul citat i-l acordă *de lege lata*:

(i) *Lipsa caracterului executoriu*, rezultat din art. 32 alin. (3), potrivit căruia plângerea suspendă executarea. Susținerea este fundamental greșită, căci, în esență, un act nu are un asemenea caracter numai în ipoteza în care **el poate fi pus în executare doar cu acordul (încuviințarea) prealabil(ă) a(l) instanței**, nu și dacă o eventuală procedură judiciară suspendă executarea sa<sup>[2]</sup>. Pe de altă parte, chiar trecând peste această observație, de ce nu am vorbi mai degrabă despre un caracter executoriu condiționat (de introducerea plângerii) decât despre lipsa acestuia? În fine, amânarea (condiționarea) caracterului executoriu al unui act juridic este mai degrabă o chestiune care ține de politica legislativă decât de natura juridică a acestui act. Astfel, în materia autorizațiilor de construire, în ultimii 10 ani s-au succedat legislații (în esență modificări ale Legii nr. 50/1991 privind autorizarea lucrărilor de construcții) care, uneori, prevedeau că acțiunea în contencios administrativ suspendă de drept autorizația, alteori (ca și în prezent) se făcea trimitere la dreptul comun (Legea contenciosului administrativ) în materie de suspendare. Or, ar fi exagerat să susținem că autorizația de construire este mai mult sau mai puțin tipică, în funcție de reglementarea în vigoare.

---

<sup>[1]</sup> Este ca și cum am spune că omul nu poate fi considerat vertebrat/mamifer/primat (oricare dintre categorii), pentru că, spre deosebire de oricare alt „element” al acestora, ... vorbește articulat! Cât de bizar ar fi să propunem ca, printr-un text de lege viitor, să îl decretăm, în virtutea acestei calități pe care o posedă, ca nefăcând parte din categoriile de mai sus...

<sup>[2]</sup> Să luăm, de pildă, un contract de împrumut încheiat sub semnătură privată și unul autentic. Ultimul este executoriu, primul nu. În consecință, pentru ca un act sub semnătură privată să poată fi pus în executare, este nevoie de o hotărâre judecătorească, prealabilă executării silite, care să „încuviințeze” această executare, în esență să îl oblige pe debitor la plată.

(ii) *Existența unor cauze specifice de ineficacitate*: prescripția executării sancțiunii amenzii contravenționale, respectiv decontravenționalizarea faptei. În realitate, argumentele sunt de suprafață, căci, astfel cum am arătat și cu altă ocazie, „prescripția” respectivă nu este altceva decât un caz de caducitate a procesului-verbal; or, aproape toate actele administrative individuale susceptibile de executare silită pot fi caduce în teorie<sup>[1]</sup>; de asemenea, decontravenționalizarea (abrogarea reglementării care a stat la baza emiterii procesului-verbal) nu reprezintă altceva decât un caz de schimbare fundamentală a circumstanțelor de drept<sup>[2]</sup> care au stat la baza emiterii actului administrativ, situație de revocare a actului în cauză (ori, în situații-limită, tot de caducitate a acestuia).

(iii) *Posibilitatea instanței care judecă plângerea contravențională de a modifica procesul-verbal (sub aspectul sancțiunii)*. Și aceste elemente sunt extrinseci naturii juridice a actului atacat, la fel ca și celelalte particularități evidențiate, care țin de regimul procedural al plângerii contravenționale<sup>[3]</sup> (competența materială și teritorială de a judeca acțiunea în contencios administrativ, respectiv plângerea contravențională, existența procedurii administrative prealabile și a timbrajului diferit în primul caz, faptul că în materie contravențională calea de atac este apelul, care poate fi motivat și oral, iar în materia contenciosului administrativ este recursul, a cărui motivare trebuie întotdeauna să fie scrisă). Sunt variate rațiuni care îl determină pe legiuitor să stabilească instanța competentă, întinderea competențelor instanțelor de control judiciar, reguli diferite de procedură etc., dar criteriile sunt, de multe ori, străine naturii juridice a actului: multitudinea cauzelor aflate pe rolul instanțelor, specificul materiei în care actul administrativ își produce efectele (drept contravențional, drept funciar, dreptul străinilor, dreptul construcțiilor etc.).

---

[1] Pentru detalii cu privire la caducitatea actelor administrative, a se vedea OV. PODARU, *Actul administrativ. Repere...*, nr. 234-245.

[2] Pentru detalii, *ibidem*, nr. 203.

[3] Aplicând acest raționament, am putea susține, bunăoară, că procesul-verbal de sancționare în materie rutieră a devenit, prin intrarea în vigoare a Legii nr. 202/2010 privind unele măsuri pentru accelerarea judecării proceselor (M. Of. nr. 714 din 26 octombrie 2010), care stabilea caracterul irevocabil al hotărârilor pronunțate de prima instanță, **un proces-verbal atipic**, deci **un act administrativ și mai atipic** (*sic!*).