

APLICAREA ȘI EXECUTAREA SANȚIUNII PRESTĂRII UNEI ACTIVITĂȚI ÎN FOLOSUL COMUNITĂȚII



Lect. univ. dr. Cristian Alexandru MITROI
Universitatea Valahia din Târgoviște,
Facultatea de Științe și Inginerie Alexandria
Avocat, Baroul Teleorman

Abstract

Providing an activity for the benefit of the community is a major contravention sanction that can be applied directly or indirectly to an offender. The sanction analyzed can be applied directly in the sense that this contraventional sanction intervenes as a result of the finding of the contravention, the assessment by the ascertaining agent that the fine is not enough and notifying the court in order to apply this sanction. The indirect application of the provision of an activity for the benefit of the community implies that this sanction is applied to substitute another main sanction - the fine - which for various reasons cannot be enforced. In this article we will analyze some aspects that concern both the direct and indirect application of the sanction and its execution.

Keywords: *providing an activity for the benefit of the community, contravention, report, fine.*

1. Precizări preliminare

Așa cum am arătat cu alt prilej¹, instituția prestării unei activități în folosul comunității este reglementată, în primul rând, de O.G. nr. 2/2001² privind regimul juridic al contravențiilor care, prin art. 5 alin. (2) lit. c) și 6 alin. (2), se referă la prestarea unei activități în folosul comunității³ ca fiind o sancțiune contravențională principală care poate fi aplicată numai în cazul persoanelor fizice, atât pe cale directă cât și indirectă.

¹ C.A. Mitroi, *Sanctiunea prestării unei activități în folosul comunității – muncă forțată?*, în Revista Universul Juridic nr. 4/2020.

² O.G. nr. 2/2001, cu modificările și completările ulterioare, publicată în M. Of. nr. 410 din 25 iulie 2001.

³ Pentru detalii, a se vedea M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor. Comentarii și explicații*, ed. 4, Ed. C.H. Beck, 2009, pp. 127-137.

Prestarea unei activități în folosul comunității se poate aplica direct în sensul că această sancțiune contravențională intervine ca urmare a constatării contravenției, aprecierii de către agentul constator a faptului că amenda nu este îndesulătoare și sesizării instanței în vederea aplicării acestei sancțiuni.

Aplicarea indirectă a prestării unei activități în folosul comunității presupune că această sancțiune se aplică pentru a substitui o altă sancțiune principală – amenda – care din diferite motive nu poate fi executată.

2. Aplicarea directă a sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității

Deși sancțiunea analizată se poate aplica direct, O.G. nr. 2/2001 nu conține nicio dispoziție legală care să reglementeze maniera în care prestarea unei activități în folosul comunității se poate aplica în mod direct, astfel încât, pentru asemenea prevederi legale, trebuie să recurgem la O.G. nr. 55/2002⁴ privind regimul juridic al sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității.

Spre deosebire de celelalte sancțiuni contravenționale, care pot fi aplicate în principiu de mai multe tipuri de agenți constatori potrivit art. 15 și 21 din O.G. 2/2001, prestarea unei activități în folosul comunității nu poate fi aplicată decât de către instanță de judecată, ca urmare a sesizării agentului constator.

Într-adevăr, potrivit art. 6 din O.G. nr. 55/2002, dacă, în raport cu gravitatea faptei, se apreciază că amenda este neîndesulătoare, agentul constator încheie procesul-verbal de constatare a contravenției și îl înaintează, în cel mult 48 de ore, instanței competente.

Din aceste dispoziții legale rezultă că întreaga procedură de aplicare directă a sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității este formată din două etape bine delimitate: 1. Etapa preliminară sesizării instanței și 2. Etapa în fața instanței.

Așadar, se poate observa că aplicarea directă a sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității debutează cu o etapă preliminară aflată la dispoziția agentului constator, etapă pe care o vom analiza în continuare.

2.1. Etapa preliminară

La rândul său, această etapă cuprinde anumite aspecte care se rezumă în principal la: constatarea contravenției, încheierea procesului-verbal de contravenție, aprecierea organului constator cu privire la oportunitatea aplicării sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității și sesizarea instanței de

⁴ O.G. nr. 55/2002, cu modificările și completările ulterioare, publicată în M. Of. nr. 642 din 30 august 2002.

judecată de către agentul constatator în termen de 48 de ore prin înaintarea procesului-verbal.

2.1.1. Constatarea contravenției săvârșite de către o persoană fizică

Cu privire la această primă condiție, considerăm că se impun câteva precizări numai cu privire la calitatea de subiect activ al contravenției și anume cea de persoană fizică.

Astfel, poate fi vorba de o persoană fizică necircumstanțiată, atât art. 6 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001 cât și art. 5 din O.G. nr. 55/2002 prevăzând expres că sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității se aplică numai persoanelor fizice, excluzând astfel din sfera de aplicare persoanele juridice.

Cu privire la acest aspect, ne alăturăm opiniei altor autori⁵, potrivit căreia ar trebui să fie modificate prevederile legale citate în sensul în care sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității să poate fi aplicată și persoanelor juridice. Într-adevăr, nu vedem niciun motiv pentru a se face astfel de distincții între persoana fizică și cea juridică, mai ales că unele persoane juridice pot avea ca obiect principal de activitate tocmai prestarea anumitor servicii care pot fi utile comunității (spre exemplu, societățile comerciale de transport).

În privința persoanelor fizice, legea prevede că acestea pot fi atât persoane fizice majore, cu capacitate deplină de exercițiu dar și minori însă cu vârsta egală sau mai mare de 16 ani, potrivit art. 11 alin. 4 din O.G. nr. 2/2001. În privința minorilor, legea⁶ prevede anumite dispoziții speciale în sensul că activitatea se prestează pe o durată cuprinsă între 25 de ore și 150 de ore și este interzisă obligarea minorului la prestarea unei activități care comportă riscuri sau este susceptibilă să îi afecteze educația ori să îi dăuneze sănătății sau dezvoltării sale fizice, mentale, spirituale, morale sau sociale.

2.1.2. Încheierea procesului-verbal de contravenție

În privința acestei condiții, nu există derogări de la regulile generale de încheiere a procesului-verbal de contravenție reglementate de O.G. nr. 2/2001, însă trebuie totuși menționat că procesul-verbal încheiat este oarecum atipic în sensul că prin el nu se aplică și sancțiunea de către agentul constatator. În rest, toate celelalte condiții⁷ prevăzute de O.G. nr. 2/2001 cu privire la încheierea proceselor-verbale de contravenție trebuie îndeplinite.

⁵ O. Podaru, R. Chiriță, I. Păsculeț, *Regimul juridic al contravențiilor*, ed. a 3-a, Ed. Hamangiu, București, 2017, p. 94.

⁶ Art. 18 alin. (1) și (2) din O.G. nr. 55/2002.

⁷ Pentru detalii, a se vedea O. Podaru, R. Chiriță, I. Păsculeț, *op. cit.*, pp. 154-264; M.A. Hotca, *op.cit.* pp. 254-300; M. Ursuța, *Procedura contravențională*, ed. a 2-a revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2009, pp. 126-173.

2.1.3. Aprecierea organului constator că sancțiunea amenzii este neîndestulătoare în raport cu gravitatea faptei

Această condiție este una esențială întrucât de îndeplinirea sau neîndeplinirea ei depinde însăși aplicarea sau nu a sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității.

Evaluarea acestei condiții este la libera apreciere a organului constator întrucât legea nu prevede în mod clar ce poate însemna că sancțiunea amenzii ar fi „neîndestulătoare”. Se prevede numai că acest caracter „neîndestulător” al amenzii trebuie să se raporteze la gravitatea faptei.

În aceste condiții, aceste prevederi legale trebuie coroborate cu dispozițiile art. 21 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001 potrivit cărora gradul de pericol social al faptei trebuie evaluat ținându-se seama de împrejurările în care a fost săvârșită fapta, de modul și mijloacele de săvârșire a acesteia, de scopul urmărit, de urmarea produsă, precum și de circumstanțele personale ale contravenientului și de celelalte date înscrise în procesul-verbal.

În orice caz, faptul că legea prevede că amenda trebuie să fie neîndestulătoare nu înseamnă că se aplica amenda și, cu toate acestea, amenda este neîndestulătoare fiind nevoie ca, pe lângă amendă, să fie aplicată și sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității.

O asemenea interpretare nu este posibilă întrucât potrivit art. 4 alin. (7) din O.G. nr. 2/2001 prevede că pentru una și aceeași contravenție se poate aplica numai o sancțiune contravențională principală. Or, atât amenda cât și prestarea unei activități în folosul comunității sunt sancțiuni contravenționale principale care nu se pot aplica simultan.

Deci, caracterul neîndestulător al amenzii, trebuie interpretat în sensul că agentul constator trebuie să aprecieze că nici măcar maximul amenzii (pe care însă nu o aplică!) nu ar fi îndestulător în raport cu gravitatea faptei și se impune aplicarea altei sancțiuni principale – prestarea unei activități în folosul comunității.

2.1.4. Sesizarea instanței de judecată de către agentul constator în termen de 48 de ore prin înaintarea procesului-verbal

Cu privire la această condiție, trebuie să facem câteva observații în legătură cu natura termenului de 48 de ore și posibila sancțiune pentru nerespectarea acestui termen.

Raportându-ne la dreptul comun în materie, art. 180 și urm. C. pr. civ., termenul de 48 de ore este un termen legal, imperativ și stabilit pe ore, astfel încât termenul începe să curgă de la ora zero a zilei următoare în care a fost încheiat procesul-verbal.

Dar ce se întâmplă dacă agentul constator nu respectă termenul de 48 de ore? Dacă avem în vedere sancțiunile specifice materiei contravenționale, s-ar putea interpreta că nerespectarea termenului de 48 de ore ar atrage nulitatea

procesului-verbal de contravenție? În caz afirmativ, despre ce nulitate poate fi vorba⁸? Art. 17 și 16 din O.G. nr. 2/2001 stabilesc clar cazurile în care intervine nulitatea absolută și relativă a procesului-verbal de contravenție, însă printre cauzele prevăzute de aceste dispoziții legale nu se regăsește nerespectarea termenului de 48 de ore. Este de observat că art. 16 și 17 din O.G. nr. 2/2001 se referă numai la nulități intrinseci, adică acele nulități care sancționează nerespectarea condițiilor proprii, interne ale procesului-verbal de contravenție. În cazul termenului de 48 de ore analizat, presupusa nulitate este o nulitate extrinsecă adică privește o condiție externă procesului-verbal de contravenție. Pentru aceste considerente, apreciem că nerespectarea termenului de 48 de ore nu poate atrage în niciun fel nici nulitatea relativă și nici nulitatea absolută a procesului-verbal de contravenție.

În acest caz, pentru a rezolva totuși problema sesizată, trebuie să ne întoarcem la regulile de procedură civilă și să considerăm termenul de 48 de ore ca fiind un termen relativ⁹. Este relativ întrucât în caz de nerespectare nu ar afecta în niciun fel eficacitatea sau validitatea procesului-verbal de contravenție ci, eventual, ar atrage sancțiuni disciplinare pentru agentul constator.

Cu toate acestea, nu putem însă ignora faptul că măsura în care termenul de 48 de ore a fost nerespectat are totuși influență asupra răspunderii contravenționale a contravenientului. Deci, agentul constator poate depăși termenul de 48 de ore, riscând numai sancțiuni disciplinare, numai într-o anumită măsură. Ulterior, pe lângă sancțiunile disciplinare aplicabile agentului constator, nerespectarea termenului poate atrage intervenția prescripției răspunderii contravenționale în condițiile art. 13 din O.G. nr. 2/2001 în cazul în care de la data săvârșirii faptei trec mai mult de 6 luni fără ca agentul constator să sesizeze instanța competentă în vederea aplicării sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității.

Deci, dacă agentul constator nu respectă termenul de 48 de ore de la încheierea procesului verbal de sesizare a instanței și această pasivitate se menține timp de 6 luni de la data săvârșirii faptei, intervine prescripția aplicării sancțiunii contravenționale în condițiile art. 13 din OG nr. 2/2001.

În opinia noastră, în cazul nerespectării obligației agentului constator de sesizare a instanței în vederea aplicării sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității nu poate fi vorba niciodată de prescripția specială a executării sancțiunilor contravenționale reglementată de art. 14 din OG nr. 2/2001 pentru simplul motiv că nu a fost încă aplicată o sancțiune contravențională principală a cărei executare să se prescrie.

⁸ În doctrină, s-a arătat, întemeiat în opinia noastră, că procesul-verbal de contravenție nu este susceptibil de două nulități: una absolută și una relativă întrucât această distincție nu are nicio importanță practică. Pentru detalii, a se vedea O. Podaru, R. Chiriță, I. Păsculeț, *op. cit.*, p. 183-200.

⁹ G. Boroi, M. Stancu, *Drept procesual civil*, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 307.

2.2. Etapa în fața instanței

2.2.1. Competența instanței și procedura de judecată

Cu privire la competența instanței, art. 7 din O.G. nr. 55/2002 este foarte precis, stabilind atât competența materială cât și teritorială în favoarea judecătorei în a cărei circumscripție a fost săvârșită contravenția.

Art. 8 din OG nr. 55/2002 reglementează și aspecte ce țin de compunerea și constituirea instanței¹⁰, prevăzând că un singur judecător va forma completul de judecată ia participarea procurorului este obligatorie.

În legătură cu procedura de judecată efectivă, conform art. 7 din O.G. nr. 55/2002, președintele judecătorei fixează termen de urgență, cu citarea contravenientului și a agentului constatator.

În primul rând, trebuie observat că legiuitorul pare să fi ales ca toate cauzele în care se solicită aplicarea sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității să fie soluționate de președintele judecătorei și nu de către un alt judecător.

Nu putem surprinde care este rațiunea și finalitatea pentru care doar președintele judecătorei, care are, în virtutea acestei calități, numai atribuțiuni manageriale, trebuie să soluționeze astfel de cauze. În opinia noastră, explicația acestei prevederi legale nu trebuie să fie decât o simplă inadvertență sau inconsecvență a legiuitorului întrucât există și alte situații de acest gen pe care însă legea le-a corijat.

Astfel, prin art. 12³ din Legea nr. 76/2012¹¹ se stabilește că prin sintagma „președintele instanței” din cuprinsul art. 938 C. pr. civ. și prin termenul de „președinte” din cuprinsul art. 944 C. pr. civ. se înțelege președintele completului de judecată. Deci, astfel este înlăturată confuzia dintre președintele instanței și președintele completului de judecată. Desigur că art. 12³ din Legea nr. 76/2012¹² se referă numai la situația sintagmei „președintele instanței” din cuprinsul art. 938 C. pr. civ. și din cuprinsul art. 944 C. pr. civ., neputându-se aplica direct și în alte situații de acest gen, însă printr-o interpretare teleologică și prin analogie, considerăm că aceeași soluție trebuie aplicată și în cazul sintagmei președintele judecătorei din art. 7 din O.G. nr.55/2002.

În fine, de lege ferenda, propunem tranșarea legislativă a acestei inadvertențe în sensul de a se stabili că președintele completului ia măsuri pentru fixarea

¹⁰ Se face distincție între compunerea completului de judecată care înseamnă alcătuirea instanței cu numărul de judecători prevăzut de lege și constituirea instanței prin care se înțelege alcătuirea ei complexă cu toate organele și persoanele prevăzute de lege: participarea alături de judecător a grefierului, procurorului etc. G. Boroi, M. Stancu, *op. cit.*, p. 58-61.

¹¹ Legea nr.76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, publicată în M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012.

¹² *Ibidem.*

primului termen de judecată și soluționează cauza, ca judecător, ca președinte de complet și nu numai președintele judecătoriei este cel care soluționează astfel de cauze.

În al doilea rând, din lectura art. 7 din O.G. nr. 55/2002, ar rezulta că stabilirea termenului de judecată se face direct fără a se aplica procedura prealabilă scrisă prevăzută la art. 200-201 C. pr. civ. Acest lucru ar putea fi de înțeles numai în cazul procedurii regularizării prevăzute de art. 200 C. pr. civ. întrucât actul de sesizare al instanței nu ar fi o cerere de chemare în judecată propriu-zisă ci un act de sesizare atipic – procesul-verbal de contravenție comunicat de agentul constator. Considerăm totuși, că o sesizare corectă a instanței ar trebui să se facă prin comunicarea, alături de procesul-verbal de contravenție, a unei cereri sau adrese din partea agentului constator prin care să se arate ce anume solicită și motivele în fapt și în drept.

Dar, de ce nu s-ar aplica procedura de comunicare a procesului-verbal de contravenție și a cererii sau adresei aferente către contravenient tocmai pentru ca acesta să poate formula întâmpinare și să se apere în mod adecvat? Desigur, s-ar putea răspunde că procesul-verbal a fost deja comunicat sau înmănat contravenientului cu ocazia încheierii sale, numai că trebuie observat că art. 26 din O.G. nr. 2/2001, care se referă la comunicarea și înmânarea procesului-verbal către contravenient, prevede clar că această comunicare este condiționată de aplicarea sancțiunii. Într-adevăr, art. 26 alin. 1 și 3 din O.G. nr. 2/2001 prevede că „dacă agentul constator aplică și sancțiunea”, procesul-verbal se va înmâna contravenientului iar, dacă nu este de față, se va comunica o copie a procesului-verbal. Or, în cazul sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității, prin procesul-verbal de contravenție nu se aplică niciodată sancțiunea, ci aceasta de aplică numai de către instanță.

Iată de ce, în opinia noastră, în astfel de situații, ar trebui ca instanța să comunice contravenientului intimat procesul-verbal de contravenție și eventual cererea sau adresa aferentă tocmai pentru ca intimatul să poată formula întâmpinare și să se apere în mod adecvat, iar agentul constator să se poată apăra la rândul său în legătură cu susținerile din întâmpinare ale intimatului prin depunerea răspunsului la întâmpinare.

S-ar putea susține că procedura prealabilă nu s-ar aplica având în vedere că procedura de judecată este una de urgență, numai că o astfel de interpretare nu ar putea fi primită întrucât potrivit art. 201 alin. 4 C. pr. civ., în cazuri urgente, termenele de depunere a întâmpinării și a răspunsului la întâmpinare pot fi reduse de judecător în funcție de circumstanțele cauzei.

Pe de altă parte, în al treilea rând, nu putem surprinde rațiunea și finalitatea pentru care aplicarea sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității trebuie să se soluționeze de urgență. Care ar fi motivele care reclamă o astfel de urgență? Ce drepturi ale persoanelor interesate ar fi lezate în mod ireversibil

printr-o soluționare normală a cauzei, atât timp cât nici măcar sancțiunea nu a fost aplicată? S-ar putea argumenta că această urgență este reclamată de necesitatea respectării termenului de prescripție a aplicării sancțiunii de 6 luni prevăzut de art. 13 din O.G. nr. 2/2001. Acest argument nu este însă temeinic întrucât prin sesizarea instanței termenul de prescripție este întrerupt potrivit art. 2537 alin. 1 pct. 2 și 2541 alin. 4 C. civ.

În al patrulea rând, în legătură cu citarea agentului constator se impune o observație. Indirect, prin stabilirea persoanei citate, legiuitorul sugerează calitatea procesuală pasivă în cauzele ce au ca obiect aplicarea sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității, iar această calitate procesuală pasivă pare să fie atribuită de art. 7 din O.G. nr. 55/2002 direct agentului constator care trebuie citat în cauză.

În opinia noastră, nu agentul constator ar trebui să aibă calitatea procesuală pasivă în astfel de litigii ci instituția din care face parte agentul constator.

Potrivit art. 15 din O.G. nr. 2/2001, agenți constatori sunt persoanele anume prevăzute în actul normativ cum ar fi primarii, ofițerii și subofițerii din cadrul Ministerului Administrației și Internelor, special abilitați, persoanele împuternicite în acest scop de miniștri și de alți conducători ai autorităților administrației publice centrale, de prefecți, președinți ai consiliilor județene, primari, de primarul general al municipiului București, precum și de alte persoane prevăzute în legi speciale.

Se poate astfel observa că aceste persoane nu acționează niciodată în nume propriu și pe seama lor ci sunt doar reprezentanți ai instituțiilor din care fac parte. Astfel, este greu de conceput ca în cazul unui litigiu generat de aplicarea sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității să aibă calitate procesuală pasivă și să fie citat direct în această calitate, spre exemplu, subofițerul din cadrul Ministerului Administrației și Internelor care a constatat contravenția.

În fine, în legătură cu constituirea instanței, nu putem găsi o explicație suficientă pentru care procurorul trebuie să participe obligatoriu la soluționarea unei cauze ce are ca obiect aplicarea sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității atât timp cât această participare a procurorului nu este obligatorie nici în procedura similară de soluționare a cererii de înlocuire a amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității prevăzute de art. 9 din O.G. nr. 2/2001 și nici măcar în procedura soluționării plângerii contravenționale.

2.2.2. Soluțiile pronunțate de către instanță

Potrivit art. 8 alin. 5 din O.G. nr. 55/2002, instanța apreciază asupra legalității și temeiniciei procesului-verbal și pronunță una dintre următoarele soluții:

- a) aplică sancțiunea amenzii;
- b) aplică sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, dacă apreciază că aplicarea amenzii contravenționale nu este îndestulătoare ori contravenientul nu dispune de mijloace materiale și financiare pentru plata acesteia;
- c) anulează procesul-verbal.

Se poate observa că deși instanța este sesizată propriu-zis numai de către agentul constator și numai cu privire la aplicarea sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității, instanța odată sesizată, poate face o evaluare integrală asupra legalității și temeiniciei procesului-verbal de contravenție întocmai ca la soluționarea unei plângeri contravenționale și poate dispune chiar și alte soluții decât cea pentru care a fost inițial sesizată.

Deci, instanța nu este limitată numai la evaluarea condițiilor de aplicare a sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității și la aplicarea acestei sancțiuni ci poate dispune cu privire la legalitatea și temeinicia procesului-verbal de contravenție în integralitatea sa, inclusiv cu privire la individualizarea sancțiunii principale.

Astfel, instanța, deși a fost sesizată inițial cu aplicarea sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității, poate totuși aplica sancțiunea amenzii sau poate chiar anula procesul-verbal. În această situație, ne putem întreba dacă instanța poate dispune această soluție din oficiu (având în vedere că nu a fost sesizată decât cu aplicarea sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității) sau este nevoie de o cerere reconvențională în acest sens din partea contravenientului?

În opinia noastră, nu este nevoie neapărat de o cerere reconvențională formulată de contravenient prin care se solicită aplicarea amenzii sau anularea procesului-verbal de contravenție, această solicitare fiind suficientă dacă este formulată ca apărare formulată prin întâmpinare. Această interpretare este impusă de faptul că, în sens strict procesual civil, prin cererea reconvențională se urmărește obligarea reclamantului (în cazul de față, agentul constator) la o conduită față de pârât potrivit propriilor pretenții în legătură cu reclamantul inițial. Or, ținând seama de specificul procedurii judiciare generate pentru aplicarea sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității, agentul constator sau instituția din care acesta face parte nu poate fi obligat în niciun fel către contravenient. Deci, pentru a se ajunge la o altă soluție decât cea pentru care instanța a fost sesizată inițial de agentul constator, este suficient ca intimatul să formuleze o cerere în acest sens indiferent de forma acesteia – întâmpinare, cerere reconvențională sau o altă simplă cerere. O singură mențiune se impune în acest context referitoare la situația nulităților absolute ce privesc procesul-verbal de contravenție care pot fi invocate din oficiu, caz în care instanța poate pronunța anularea procesului-verbal de contravenție chiar în lipsa unor cereri sau apărări în acest sens formulate de către contravenient.

În continuare, trebuie observat că în fața instanței se introduce o nouă situație în care se poate dispune aplicarea sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității, mai exact, când contravenientul nu dispune de mijloace materiale și financiare pentru plata amenzii – art. 8 alin. 5 lit. b) din O.G. nr. 55/2002. Deci, instanța poate aplica această sancțiune nu numai în cazul în care sancțiunea amenzii este neîndestulătoare în raport cu gravitatea faptei, așa cum se întâmplă în cazul

agentului constator potrivit art. 6 din O.G. nr. 55/2002, ci și atunci când contravenientul nu dispune de mijloace materiale și financiare pentru plata unei eventuale amenzi. În această situație, contravenientul trebuie să solicite aplicarea acestei sancțiuni și, mai mult decât atât, trebuie să dovedească potrivit art. 249 C. pr. civ. că nu dispune de mijloace materiale și financiare pentru plata unei eventuale amenzi.

2.2.3. Căile de atac împotriva hotărârii

Potrivit art. 9 din O.G. nr. 55/2002 hotărârea prin care s-a aplicat sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității este irevocabilă¹³.

Din lecturarea acestei dispoziții legale reiese că nu toate hotărârile pronunțate de instanță în procedura generată de sesizarea organului constator cu aplicarea sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității sunt sustrate de la exercitarea căii de atac a apelului. Hotărârea este definitivă doar în cazul în care a fost admisă întocmai această sesizare iar instanța aplică sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității. Dacă însă instanța pronunță orice alte soluții din cele prevăzute la art. 8 alin. 5 din O.G. nr. 55/2002 – aplicarea amenzii sau anularea procesului-verbal de contravenție, considerăm că se revine la regula de drept comun a căii de atac a apelului în termen de 30 de zile de la comunicare potrivit art. 466, 468 C. pr. civ.

Totuși, nu putem să nu observăm că nu pare să existe nicio rațiune pentru care hotărârea prin care se aplică sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității ar trebui să fie definitivă în condițiile în care în procedura similară de soluționare a cererii de înlocuire a amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității prevăzute de art. 9 din O.G. nr. 2/2001 (unde sa ajunge de fapt la același deznodământ), hotărârea este supusă căii de atac a apelului.

3. Aplicarea indirectă a sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității

Art. 9 alin. (3)-(6) și 39¹ din O.G. nr. 2/2001, reglementează modalitatea prin care această sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității se poate aplica și indirect devenind un substitut în cazul în care altă sancțiune principală – amenda – nu poate fi executată, aceasta din urmă putând fi înlocuită cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității.

Astfel, potrivit art. 9 alin. 3 din O.G. nr. 2/2001 în cazul în care contravenientul persoană fizică nu a achitat amenda în termen de 30 de zile de la rămânerea definitivă a sancțiunii și nu există posibilitatea executării silite, organul de specialitate al unității administrativ-teritoriale prevăzut la art. 39 alin. (2) lit. a) în a cărui

¹³ Desigur că termenul de „irevocabilă” nu mai este de actualitate fiind înlocuit în prezent cu „definitivă” prin art. 8 din Legea nr. 76/2012.

rază teritorială domiciliază contravenientul va sesiza instanța judecătorească în a cărei circumscripție domiciliază acesta, în vederea înlocuirii amenzii cu sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității, ținându-se seama de partea din amendă care a fost achitată.

Două condiții esențiale par să se degaje din această reglementare: 1. existența prealabilă și definitivă a unei amenzi contravenționale și 2. neachitarea amenzii și imposibilitatea executării silit.

Prima condiție este îndeplinită atunci când procesul-verbal de contravenție, deși legal comunicat, nu a fost atacat cu plângere contravențională, devenind astfel titlu executoriu definitiv. De asemenea, aceeași condiție este îndeplinită și în cazul în care, deși procesul-verbal a fost atacat cu plângere contravențională, această plângere a fost respinsă iar hotărârea a rămas definitivă.

Cu privire la condiția neachitării amenzii lucrurile sunt destul de clare nefiind loc de observații suplimentare. Însă, în privința imposibilității executării silit, se cuvin câteva precizări. Pentru ca această condiție să fie îndeplinită, petentul (organul de specialitate al UAT) trebuie să dovedească potrivit art. 249 C. pr. civ. faptul că în cazul contravenientului debitor este imposibilă executarea silită. Această imposibilitate trebuie să decurgă din lipsa bunurilor urmăribile ale debitorului. Deci, înainte de a solicita înlocuirea amenzii cu prestarea unei activități în folosul comunității, organul de specialitate al unității-administrativ teritoriale trebuie să înceapă executarea silită potrivit art. 220 C. pr. fisc. împotriva debitorului contravenient și să constate că acesta este insolubil. Cât despre această stare de insolabilitate, apreciem că reclamantul trebuie să o dovedească prin procesul-verbal de insolabilitate întocmit potrivit art. 265 C. pr. fisc. Prin urmare, îndeplinirea condiției analizate trebuie să fie dovedit prin depunerea de către reclamant la dosar a actelor de executare silită efectuate împotriva debitorului precum și a procesului verbal de insolabilitate.

În privința procedurii de judecată, se poate observa că nici în acest caz nu este exclusă etapa scrisă prealabilă, judecarea cauzei se face cu citarea părților, în ședință publică iar hotărârea pronunțată de către instanță este supusă numai apelului în termen de 30 de zile de la comunicare.

O ultimă mențiune se impune cu privire la modalitatea în care instanța stabilește quantumul orelor de activitate în folosul comunității la care va fi obligat contravenientul. Nici prevederile O.G. nr. 2/2001, nici cele ale O.G. nr. 55/2002 nu stabilesc modalitatea de calcul a orelor prin raportare la quantumul amenzii. În această situație, în practică, se recurge la aplicarea dispozițiilor H.G. nr. 935/2019 privind majorarea salariului minim de la 1 ianuarie 2020¹⁴, astfel încât se determină mai întâi quantumul unei ore de muncă, iar quantumul amenzii se împarte la acest sumă ce reprezintă contravaloare unei ore de muncă, stabilindu-se numărul de ore necesar.

¹⁴ Publicată în M. Of. nr. 1010 din 1 ianuarie 2020.

4. Executarea sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității

Executarea sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității se face în condițiile art. 15 și urm. din O.G. nr. 55/2002, indiferent că este vorba de aplicarea acestei sancțiuni pe cale directă sau indirectă.

Astfel, sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității se pune în executare de către prima instanță de judecată prin emiterea unui mandat de executare, care se întocmește în 4 exemplare și cuprinde: denumirea instanței care l-a emis, data emiterii, numărul și data hotărârii care se execută, datele privitoare la persoana contravenientului: numele, prenumele, data și locul nașterii, domiciliul și reședința, dacă este cazul, și codul numeric personal, precum și durata și natura activității ce urmează să fie prestată de contravenient¹⁵.

Câte o copie de pe dispozitivul hotărârii, însoțită de mandatul de executare, se comunică primarului unității administrativ-teritoriale și unității de poliție în a căror rază teritorială își are domiciliul sau reședința contravenientul, precum și contravenientului.

Supravegherea executării sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității se asigură de către primarul localității sau de către primarii sectoarelor municipiului București, prin persoane împuternicite în acest sens, cu sprijinul unității de poliție, în a căror rază teritorială se execută sancțiunea.

Contravenientul se prezintă de îndată, dar nu mai târziu de 3 zile de la primirea mandatului de executare, la primarul unității administrativ-teritoriale în a cărei rază își are domiciliul sau reședința, pentru luarea în evidență și executarea sancțiunii. Începerea executării sancțiunii constând în prestarea unei activități în folosul comunității se face în cel mult 5 zile de la primirea mandatului de executare¹⁶.

În executarea mandatului primarul, având în vedere pregătirea profesională și starea sănătății acestuia, atestate prin acte eliberate în condițiile legii, stabilește de îndată conținutul activității ce urmează să fie prestată de contravenient, condițiile în care acesta execută sancțiunea, precum și programul de lucru, încunoștințând despre măsurile luate unitatea la care se va presta activitatea¹⁷.

Pentru a fi verificată legalitatea punerii în executare a sancțiunii, legea prevede un remediu judiciar pus la dispoziția contravenientului. Astfel, împotriva măsurilor luate cu privire la conținutul activității, la condițiile în care se realizează, precum și la modul în care se exercită supravegherea contravenientul poate face plângere, care se depune la primar sau, după caz, la unitatea de poliție de care aparține agentul însărcinat cu supravegherea activității. Plângerea împreună cu actul de verificare a aspectelor sesizate se înaintează, în termen de 5 zile de la

¹⁵ Art. 15 din O.G. nr. 55/2002.

¹⁶ Art. 20 din O.G. nr. 55/2002.

¹⁷ Art. 17 din O.G. nr. 55/2002.

înregistrare, judecătorei în a cărei circumscripție se execută sancțiunea. Plângerea se soluționează în termen de 10 zile de la primirea acesteia iar în cazul în care instanța constată că plângerea este întemeiată, dispune, după caz, schimbarea activității sau a măsurilor de supraveghere¹⁸.

În sfârșit, potrivit art. 21 din O.G. nr. 55/2002, în cazul în care contravenientul, cu rea-voință, nu se prezintă la primar pentru luarea în evidență și executarea sancțiunii, se sustrage de la executarea sancțiunii după începerea activității sau nu își îndeplinește îndatoririle ce îi revin la locul de muncă, judecătoria, la sesizarea primarului, a unității de poliție sau a conducerii unității la care contravenientul avea obligația să se prezinte și să presteze activitatea în folosul comunității, poate înlocui această sancțiune cu sancțiunea amenzii.

5. Concluzii și propuneri de lege ferenda

În urma expunerii noastre, se poate concluziona că prestarea unei activități în folosul comunității reprezintă o sancțiune contravențională principală care poate fi aplicată direct sau indirect unui contravenient.

Aplicarea directă a sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității debutează cu o etapă preliminară aflată la dispoziția agentului constatat și continuă cu etapa în fața instanței.

Etapă preliminară cuprinde anumite aspecte care se rezumă în principal la: constatarea contravenției, încheierea procesului-verbal de contravenție, aprecierea organului constatat cu privire la oportunitatea aplicării sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității și sesizarea instanței de judecată de către agentul constatat în termen de 48 de ore prin înaintarea procesului-verbal.

Considerăm ar trebui să fie modificate prevederile art. 6 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001 cât și art. 5 din O.G. nr. 55/2002 în sensul în care sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității să poate fi aplicată și persoanelor juridice.

Apreciem că nerespectarea termenului de 48 de ore în care agentul constatat trebuie să înainteze procesul-verbal de contravenție instanței pentru aplicarea sancțiunii nu poate atrage în niciun fel nici nulitatea relativă și nici nulitatea absolută a procesului-verbal de contravenție. În opinia noastră, este vorba de un termen relativ a cărui nerespectare ar putea atrage, în principiu, numai sancțiuni disciplinare pentru agentul constatat.

Cu toate acestea, dacă agentul constatat nu respectă termenul de 48 de ore de la încheierea procesului verbal de sesizare a instanței și această pasivitate se menține timp de 6 luni de la data săvârșirii faptei, poate interveni prescripția aplicării sancțiunii contravenționale în condițiile art. 13 din O.G. nr. 2/2001.

¹⁸ Art. 23 și 24 din O.G. nr. 55/2002.

De lege ferenda, propunem tranșarea legislativă a inadvertenței din prevederile art. 7 din O.G. nr. 55/2002 în sensul de a se stabili că președintele completului ia măsuri pentru fixarea primului termen de judecată și soluționează cauza, ca judecător, ca președinte de complet și nu numai președintele judecătorei este cel care soluționează astfel de cauze.

Procedura prealabilă scrisă ar trebui să se aplice și cauzelor analizate iar instanța să comunice contravenientului intimat procesul-verbal de contravenție și eventual cererea sau adresa aferente tocmai pentru ca intimatul să poată formula întâmpinare și să se apere în mod adecvat, iar agentul constator să se poată apăra la rândul său în legătură cu susținerile din întâmpinare ale intimatului prin depunerea răspunsului la întâmpinare.

În opinia noastră, nu agentul constator ar trebui să aibă calitatea procesuală pasivă în astfel de litigii ci instituția din care face parte agentul constator.

De lege ferenda, propunem eliminarea caracterului urgent de soluționare a acestui tip de cauze și necesitatea participării obligatorie a procurorului, întrucât nu există nicio rațiune pentru aceste dispoziții legale.

Se poate observa că deși instanța este sesizată propriu-zis numai de către agentul constator și numai cu privire la aplicarea sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității, instanța odată sesizată, poate face o evaluare integrală asupra legalității și temeiniciei procesului-verbal de contravenție întocmit ca la soluționarea unei plângeri contravenționale și poate dispune chiar și alte soluții decât cea pentru care a fost inițial sesizată.

În principiu, pentru a se ajunge la o altă soluție decât cea pentru care instanța a fost sesizată inițial de agentul constator, este suficient ca intimatul să formuleze o cerere în acest sens indiferent de forma acesteia – întâmpinare, cerere reconvențională sau o altă simplă cerere.

Am observat că nu pare să existe nicio rațiune pentru care hotărârea prin care se aplică sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității ar trebui să fie definitivă în condițiile în care în procedura similară de soluționare a cererii de înlocuire a amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității prevăzute de art. 9 din O.G. nr. 2/2001 (unde se ajunge de fapt la același deznădământ), hotărârea este supusă căii de atac a apelului.

În cazul aplicării sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității aplicată indirect, înainte de a solicita înlocuirea amenzii cu prestarea unei activități în folosul comunității, organul de specialitate al unității-administrativ teritoriale trebuie să înceapă executarea silită potrivit art. 220 C. pr. fisc. împotriva debitorului contravenient și să constate că acesta este insolubil. Cât despre această stare de insolvabilitate, apreciem că reclamantul trebuie să o dovedească prin procesul-verbal de insolvabilitate întocmit potrivit art. 265 C. pr. fisc. Prin urmare, îndeplinirea condiției analizate trebuie să fie dovedită prin depunerea de către reclamant la dosar a actelor de executare silită efectuate împotriva debitorului precum și a procesului-verbal de insolvabilitate.