



PRIM MINISTRU

București, 31.07.2025

195. 31.07.2025

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul:

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru completarea art. 31 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor*, inițiată de domnul deputat PSD Vușcan Voicu împreună cu un grup de parlamentari PSD (**Bp. 179/2025**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare completarea art. 31 din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare*, cu un nou alineat, alin. (1¹), în sensul includerii producătorilor și distribuitorilor în categoria celor care au calitatea de a contesta pe fond procesele - verbale prin care s-au aplicat sancțiuni contravenționale în ceea ce privește comercializarea unor produse considerate a fi neconforme.

II. Observații

1. Analizând atât conținutul instrumentului de prezentare și motivare, cât și norma propusă prin inițiativa legislativă, constatăm că domeniul vizat este cel al comercializării produselor neconforme, care se bucură de o consacrare legislativă prin diferite acte normative¹, în

¹ Ordonanța Guvernului nr. 21/1992 privind protecția consumatorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

cuprinsul cărora, în funcție de specific, ar putea fi reglementată o excepție de la cadrul general referitor la titularii plângerii contravenționale.

Ordonanța Guvernului nr.2/2001 constituie reglementarea generală în materie contravențională, reprezentând un ansamblu unitar de norme destinate reglementării contravențiilor, ca formă de ilicit, a scopului legii contravenționale, sancțiunilor contravenționale, constatării contravenției și aplicării sancțiunilor contravenționale, căilor de atac împotriva procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției, executării sancțiunilor contravenționale etc.

Pe cale de consecință, instituirea unor reguli speciale și derogatorii de la dreptul comun în ceea ce privește sfera persoanelor cărora li se comunică procesul-verbal de contravenție ori care au calitatea de titular al plângerii contravenționale (chiar dacă nu au calitatea de contravenient), ținând seama și de intenția de reglementare a inițiatorilor, urmează a fi examinată în actele normative speciale aplicabile în domeniul comercializării de produse.

Este, însă, nu doar neuzual, ci chiar contrar *principiilor generale de legiferare*, completarea reglementării generale în materie contravențională, care instituie reguli necesare, aplicabile cu titlu general oricărei contravenții, cu reguli și dispoziții specifice exclusiv anumitor tipuri de contravenții, raportat la trăsăturile particulare domeniului în care acestea sunt reglementate.

Elocvente, pentru multitudinea domeniilor în care se pot institui contravenții, sunt dispozițiile art. 2 alin. (3) din *Ordonanța Guvernului nr.2/2001*, care stabilesc competența consiliilor locale ale sectoarelor municipiului București de a stabili și sancționa contravenții în următoarele domenii: „salubritate; activitatea din piețe, curățenia și igienizarea acestora; întreținerea parcurilor și spațiilor verzi, a spațiilor și locurilor de joacă pentru copii; amenajarea și curățenia spațiilor din jurul blocurilor de locuințe, precum și a terenurilor virane; întreținerea bazelor și obiectivelor sportive aflate în administrarea lor; întreținerea străzilor și trotuarelor, a școlilor și altor instituții de educație și cultura,

- Hotărârea Guvernului nr. 933/2024 privind stabilirea cadrului instituțional și a măsurilor necesare pentru punerea în aplicare a prevederilor Regulamentului (UE) 2023/1.230 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 iunie 2023 privind mașinile și de abrogare a Directivei 2006/42/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivei 73/361/CEE a Consiliului;

- Legea nr. 201/2016 privind stabilirea condițiilor pentru fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe și de modificare a Legii nr. 349/2002 pentru prevenirea și combaterea efectelor consumului produselor din tutun, cu modificările și completările ulterioare

întreținerea clădirilor, împrejuririlor și a altor construcții; depozitarea și colectarea gunoaielor și a resturilor menajere”.

Amintim și faptul că, potrivit unui principiu juridic de bază, exprimat prin adagiul *specialia generalibus derogant*, norma specială derogă de la norma generală, iar în temeiul acestui principiu concursul dintre legea specială și legea generală se rezolvă în favoarea legii speciale.

Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, prin reglementarea acestora, legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ.

Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă *principiul securității raporturilor juridice*, având claritatea și previzibilitatea necesare (*Decizia Curții Constituționale nr.26/2012*², *Decizia Curții Constituționale nr.445/2014*³, *Decizia Curții Constituționale nr.30/2016*⁴).

În concluzie, având în vedere toate cele mai sus arătate, apreciem că derogările de la regula generală în materie în ceea ce privește calitatea de titular al plângerii contravenționale își au, eventual, locul în legislația specifică fiecărui domeniu, deoarece derivă din particularitățile raporturilor juridice existente în materia respectivă. Spre exemplu, *Legea nr.321/2009 privind comercializarea produselor alimentare, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, are avantajul că definește explicit termenii de „comerciant” și „furnizor” (furnizorul fiind definit de această lege ca „*persoana fizică sau juridică autorizată să desfășoare activități de producție, procesare sau distribuție a produselor alimentare, în vederea comercializării acestora*”), definirea

² *Decizia Curții Constituționale nr.26/2012*² referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.5 alin.(2), art.49 alin.(2), art.54 și art.56 din *Legea privind amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate*,

³ *Decizia Curții Constituționale nr.445/2014*³ referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 20 teza a doua din *Legea-cadru nr. 330/2009 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice și a legii în ansamblul său*, a *Legii-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice*, a *Legii nr.285/2010 privind salarizarea în anul 2011 a personalului plătit din fonduri publice*, precum și a prevederilor art. II art.7 alin.(1) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 80/2010 pentru completarea art.11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2008 privind reglementarea unor măsuri financiare în domeniul bugetar*, precum și pentru instituirea altor măsuri financiare în domeniul bugetar

⁴ *Decizia Curții Constituționale nr.30/2016*⁴ asupra sesizării de neconstituționalitate a dispozițiilor art.137 alin.(3), (4) și (5) din *Regulamentul Camerei Deputaților*, paragraful 26).

acestor termeni fiind importantă, deoarece se dorește să se confere legitimare procesuală de a formula plângere contravențională unei noi categorii de subiecți.

2. Cât privește fondul soluțiilor preconizate, arătăm, ca observație preliminară, faptul că *Expunerea de motive* este redactată în termeni generali, lipsind informații relevante și precise în ceea ce privește indicarea problemelor de rezolvat prin intermediul inițiativei legislative (inclusiv prin prezentarea cazuisticii concrete avută în vedere la fundamentarea soluțiilor propuse).

În absența acestor elemente esențiale, arătăm că modificările și completările propuse privesc materia titularilor plângerii contravenționale, care, de *lege lata*, are în vedere persoana sancționată, persoana vătămată sau persoana căreia îi aparțin bunurile confiscate, dispozițiile art. 25 alin. (1) din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001* stabilind faptul că „*Procesul-verbal se va înmâna sau, după caz, se va comunica, în copie, contravenientului și, dacă este cazul, părții vătămate și proprietarului bunurilor confiscate*”.

Așadar, calitatea de titular al plângerii contravenționale - calitatea procesuală activă, care presupune existența unei identități între persoana reclamantului și cel care este titularul dreptului afirmat, prin raportare la raportul juridic dedus judecății - este recunoscută persoanelor care au un interes direct și personal, precis circumstanțiat de lege, în contestarea procesului-verbal de contravenție, iar prin dispozițiile precizate, precum și prin cele ale alin. (2) al art. 25 din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*, legea a instituit în sarcina organului care a aplicat sancțiunea obligația de comunicare a procesului-verbal de contravenție; astfel, pentru asigurarea posibilității de contestare a procesului - verbal de contravenție, legea impune ca acesta să fie comunicat contravenientului și, dacă este cazul, părții vătămate și proprietarului bunurilor confiscate.

Reglementarea posibilității de contestare a procesului-verbal de contravenție de către alte persoane, în cazul analizat de către „*producătorul sau distribuitorul produselor*” ridică probleme suplimentare privind termenul în cuprinsul căruia aceste persoane pot contesta procesul - verbal de contravenție și momentul de la care acest termen începe să curgă în cazul lor, nefiind menționate repere clare sub

acest aspect în inițiativa legislativă analizată⁵ (de ex.: termenul în care poate fi formulată plângerea contravențională de către contravenient și momentul de la care acest termen începe să curgă se aplică și „producătorului sau distribuitorului produselor”?; sau, dimpotrivă, trebuie îndeplinită obligația de comunicare a procesului-verbal de contravenție și față de „producătorul sau distribuitorul produselor”, termenul urmând a curge de la acest moment)⁶.

O altă observație are în vedere împreriurarea că, deși în cuprinsul *Expunerii de motive* se arată că propunerea legislativă urmărește a da posibilitatea contestării „pe fond” a proceselor-verbale prin care s-au aplicat sancțiuni contravenționale „vânzătorilor reprezentați de magazine/retaileri” de către „producătorul sau distribuitorul produselor” (în opoziție, așadar, cu posibilitatea contestării pe aspecte de formă a procesului-verbal, ce privesc, de exemplu, lipsa unor mențiuni obligatorii prevăzute de lege), norma propusă de către inițiatori prevede indistinct, fără a face diferențierea între legalitatea și temeinicia procesului-verbal, că „plângerea împotriva procesului-verbal va putea fi formulată atât de către contravenient, cât și de către producătorul sau distribuitorul produselor”.

De asemenea, dacă în privința altor persoane care, de *lege lata*, au recunoscut legitimare procesuală activă, cât privește contestarea procesului-verbal de contravenție, legea stabilește în mod expres limitele în care pot contesta actul administrativ - art. 31 alin. (2) din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001* „(2) *Partea vătămată poate face plângere numai în ceea ce privește despăgubirea, iar cel căruia îi aparțin bunurile confiscate, altul decât contravenientul, numai în ceea ce privește măsura*

⁵ Art. 31 alin. (1) din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001* (1) *Împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii se poate face plângere în termen de 15 zile de la data înmânării sau comunicării acestuia.*

⁶ Se observă că propunerea legislativă nu normează în mod expresă o astfel de obligație în sarcina agentului constator.

Dacă însă, în sens contrar, intenția de reglementare a inițiatorilor este ca procesul verbal de contravenție să fie comunicat și acestor persoane, soluția va putea genera imposibilitatea obiectului obligației de comunicare, întrucât vor putea exista situații în care organul care a aplicat sancțiunea nu va dispune de repere clare în ceea ce privește identificarea „producătorului” sau „distribuitorului”, pentru îndeplinirea obligației de comunicare a procesului-verbal de contravenție.

Problema semnalată prezintă un interes practic evident, lipsa din procesul-verbal a unor mențiuni ce au caracter obligatoriu fiind de natură să atragă nulitatea relativă a procesului-verbal de contravenție. Astfel, dintre cerințele obligatorii menționate la art. 16 din O.G. nr. 2/2001 au fost reținute în cuprinsul art. 17 din același act normativ doar elementele esențiale, a căror lipsă din cuprinsul actului constator atrage nulitatea absolută. Ca atare, în toate celelalte cazuri de nerespectare a cerințelor pe care trebuie să le întrunească procesul-verbal poate interveni sancțiunea nulității relative, însă doar dacă cel în cauză o invocă și dacă face dovada unei vătămări ce nu poate fi altfel înlăturată decât prin anularea actului.

De exemplu, potrivit DEX, distribuitorul este „persoana care distribuie ceva”; „persoană (fizică sau juridică) care

confiscării”- se observă că reglementarea analizată nu cuprinde repere clare cât privește legitimitatea procesuală activă a „*producătorului sau distribuitorului produselor*”, lipsa acestora permițând ca aceștia să poată contesta atât sancțiunea principală, eventualele sancțiuni complementare, cât și măsurile tehnico-administrative dispuse de agentul constatat.

Semnalăm și faptul că noțiunile de „*producător*” și „*distribuitor*” nu sunt definite în cuprinsul inițiativei legislative, astfel că textele de lege propuse sunt, în opinia noastră, neclare în ceea ce privește stabilirea sferei persoanelor vizate, de natură să determine interpretări subiective ale dispozițiilor propuse⁷.

Tot astfel, cu privire la sintagma „*produse neconforme*” [„*În cazul în care procesul-verbal privește comercializarea unor produse considerate de către agentul constatat a fi neconforme (...)*”], o apreciem ca fiind lipsită de previzibilitate, în absența unei definiții a neconformității sau conformității unui produs.

Precizăm că, potrivit Dicționarului Explicativ al Limbii Române (DEX), termenul „*conform*” este definit „*care este corespunzător, potrivit*”, iar, pe cale de consecință, termenul „*neconform*” poate fi definit „*care nu este corespunzător, potrivit*”.

Așadar, stabilirea împrejurării că un produs este sau nu conform nu poate fi disociată, în mod obiectiv, de cerințele/specificațiile obligatorii privind fabricarea, ambalarea, etichetarea respectivului produs prevăzute de dispozițiile legale - în cazul de față de actele normative ce reglementează condițiile de fabricare și de punere în circuitul comercial a acestor produse, sintagma „*produs neconform*”, fără alte precizări, fiind una imprecisă și improprie⁸.

⁷ Potrivit DEX, distribuitorul este „*persoana care distribuie ceva*”; „*persoană (fizică sau juridică) care asigură distribuirea unor produse sau a unor servicii contra cost*”.

⁸ Art. 23 alin. (4) din Legea nr. 201/2016 privind stabilirea condițiilor pentru fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe și de modificare a Legii nr. 349/2002 pentru prevenirea și combaterea efectelor consumului produselor din tutun prevede faptul că „*Nerespectarea prevederilor art. 3 alin. (1) se sancționează cu măsura complementară de suspendare a activității de producție și comercializare a produselor neconforme, până la remedierea situației care a dus la suspendarea activității și interdicere de la comercializare a produselor neconforme*”.

Pe de altă parte, dispozițiile a căror încălcare angajează răspunderea contravențională potrivit art. 23 alin. (4) din această lege prevăd clar o serie de specificații obligatorii (care asigură conformitatea produselor) cât privește nivelurile maxime ale emisiilor țigaretelor introduse pe piață sau fabricate în România:

”Art. 3

Nivelurile maxime ale emisiilor de gudron, nicotină, monoxid de carbon și alte substanțe

(1) Nivelurile maxime ale emisiilor țigaretelor introduse pe piață sau fabricate în România nu sunt mai mari de:

a) 10 mg de gudron/țigaretă;

b) 1 mg de nicotină/țigaretă;

c) 10 mg de monoxid de carbon/țigaretă.”

Este, de altfel, un argument suplimentar că eventualele derogări de la regula generală în materie în ceea ce privește calitatea de titular al plângerii contravenționale își pot găsi locul în legislația specifică fiecărui domeniu, deoarece derivă din particularitățile raporturilor juridice existente în materia respectivă.

Amintim faptul că, în jurisprudența sa, *Curtea Constituțională* a statuat că o dispoziție legală trebuie să fie precisă, neechivocă și să instituie norme clare, previzibile și accesibile a căror aplicare să nu permită arbitrariul sau abuzul și că norma juridică trebuie să reglementeze în mod unitar, uniform și să stabilească cerințe minimale aplicabile tuturor destinatarilor săi (a se vedea *Decizia nr. 637 din 13/2015 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 26 alin. (3) din Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului*, paragraful 34).

Menționam că, potrivit art. 1 din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*, „*Legea contravențională apără valorile sociale, care nu sunt ocrotite prin legea penală. Constituie contravenție fapta săvârșită cu vinovăție, stabilită și sancționată prin lege, ordonanța, prin hotărâre a Guvernului sau, după caz, prin hotărâre a consiliului local al comunei, orașului, municipiului sau al sectorului municipiului București, a consiliului județean ori a Consiliului General al Municipiului București*”.

Astfel cum s-a subliniat în literatura de specialitate, „*contravenția este fapta tipică și antijuridică, comisă cu vinovăție și care este prevăzută de lege, în sensul larg al acestei noțiuni*”⁹.

Întrucât nu se poate angaja răspunderea contravențională în absența unor elemente de imputabilitate și vinovăție reținute în sarcina contravenientului, considerăm că o posibilă soluție legislativă ar fi trebuit să privească, mai degrabă, reexaminarea modalității de reglementare a calității de subiect activ al contravenției în diversele acte normative speciale care reglementează condițiile de comercializare a unor produse și, în prezent, în temeiul *normelor și principiilor răspunderii civile contractuale*, în cazul neîndeplinirii sau îndeplinirii necorespunzătoare a unei obligații contractuale de către una dintre părți care a dat naștere unui prejudiciu, partea prejudiciată putând solicita obligarea părții în culpă la acoperirea prejudiciului.

⁹ *Regimul juridic al contravențiilor Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 comentată*, Ovidiu Podaru, Radu Chiriță, Ioana Păsculeț, Ed Hamangiu, ed. a 3-a, pag 17.

3. Mai mult, prevederile *Ordonanței Guvernului nr.2/2001* nu conțin dispoziții speciale pentru anumite categorii de fapte contravenționale, iar o intervenție în sensul celei propuse ar duce la o lipsă de armonie interioară¹⁰ a actului normativ.

În ceea ce privește justificarea cuprinsă în *Expunerea de motive*, respectiv că vânzătorul nu deține motivele de fapt și drept pentru a combate motivarea procesului-verbal, nefiind implicat în procesul de producție, context în care nu ar avea câștig de cauză, în sensul de a fi constatată de către instanță conformitatea produsului, precizăm că, potrivit art. 47 din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*, dispozițiile actului normativ se completează cu dispozițiile *Codului penal* și ale *Codului de procedură civilă*, după caz.

Astfel, *Legea nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările ulterioare*, reglementează, la art.72 și următoarele, instituția chemării în garanție¹¹, context în care pot deveni aplicabile prevederile referitoare la obligația producătorilor/reprezentanților autorizați, privind declarația de conformitate, document care însoțește produsul și prin care este asumată respectarea cerințelor Uniunii Europene.

4. Totodată, conform *Ordonanței Guvernului nr. 21/1992 privind protecția consumatorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, și a altor acte normative incidente, Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor are deja competență legală de a aplica sancțiuni atât comerciantului, cât și producătorului sau distribuitorului, în funcție de situație.

Prin urmare, dacă acești actori economici sunt considerați responsabili, pot fi sancționați direct și vor avea calitate procesuală în acea cauză, fără a fi nevoie de un drept indirect, intermediat printr-o plângere făcută într-un dosar ce vizează o altă persoană.

¹⁰ *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*

Art. 35 Pentru asigurarea unei succesiuni logice a soluțiilor legislative preconizate și realizarea unei armonii interioare a actului normativ redactarea textului proiectului trebuie precedată de întocmirea unui plan de grupare a ideilor în funcție de conexiunile și de raportul firesc dintre ele, în cadrul concepției generale a reglementării.

¹¹ *Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările ulterioare*
Art. 72

(1) Partea interesată poate să cheme în garanție o terță persoană, împotriva căreia ar putea să se îndrepte cu o cerere separată în garanție sau în despăgubiri.

Producătorii și distribuitorii au la dispoziție, potrivit legislației generale:

- dreptul de regres împotriva comerciantului;
- posibilitatea de a ataca în instanță măsuri administrative care îl privesc în mod direct (dacă sunt vizati);
- dreptul de a participa în procesul civil în calitate de intervenient, dacă au un interes propriu.

De asemenea, *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*, la art. 31 alin. (2), deja oferă posibilitatea celui căruia îi aparțin bunurile confiscate să conteste măsura, dacă nu este contravenient.

Deși propunerea invocă ideea protecției consumatorului, în realitate:

- permite contestarea unei măsuri de protecție (ex: retragerea de la comercializare a unui produs neconform) de către entități care urmăresc protejarea propriului interes economic, nu al consumatorului;
- poate întârzia aplicarea efectivă a măsurilor de siguranță dispuse de Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor;
- poate conduce la blocaje procedurale prin formularea de plângeri multiple, de către entități cu interese economice comune.

Regimul contravențional este conceput ca o procedură specială, simplificată și promptă, care vizează aplicarea și contestarea sancțiunilor de către persoana direct responsabilă. Extinderea dreptului de plângere și asupra unor terți (precum producătorul sau distribuitorul produsului) riscă să creeze riscuri de suprapunere sau conflicte între plângeri și implicit să afecteze predictibilitatea și claritatea cadrului normativ.

Pentru a întări argumentele expuse, reținem și pronunțarea de către instanța supremă a Înaltei Curții de Casație și Justiție a Deciziei în interesul legii nr. 73/2023, hotărâre prin care s-a stabilit faptul că:

„Are calitate procesuală activă în plângerea contravențională numai persoana față de care s-a întocmit procesul-verbal de constatare a contravenției”.

Cu alte cuvinte, <<doar contravenientul>> are dreptul de a contesta procesul-verbal de constatare și sancționare, iar orice alt terț (inclusiv producătorul, distribuitorul etc.) <<nu are calitate procesuală activă, decât în condițiile excepționale prevăzute la alin. (2) – în special privind măsura confiscării, dacă este titularul bunului>>.

Extinderea dreptului de plângere și asupra unor terți, precum producători sau distribuitori care nu au fost sancționați prin procesul-

verbal, ar reprezenta o derogare nejustificată de la regimul plângerii contravenționale, afectând caracterul simplificat al procedurii, generând incertitudine juridică și risc de conflicte procedurale.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

Ilie-Gavril BOLOJAN

PRIM-MINISTRU



Domnului senator Mircea ABRUDEAN
Președintele Senatului