

Cuprins

Capitolul I. Dispoziții generale	1
Articolul 1. [Definiția contravenției]	1
Articolul 2. [Competența de a adopta acte normative de stabilire și sancționare a contravențiilor]	25
Articolul 3. [Elementele constitutive ale contravenției]	39
Articolul 4. [Intrarea în vigoare a actelor normative de reglementare contravențională. Termene. Formalități necesare]	65
Articolul 5. [Sancțiunile contravenționale]	73
Articolul 6. [Sfera de incidență a sancțiunii contravenționale]	93
Articolul 7. [Avertismentul]	96
Articolul 8. [Amenda contravențională. Limite. Destinația fondurilor]	100
Articolul 9. [Munca în folosul comunității]	104
Articolul 10. [Pluralitatea de contravenții și de contravenienți]	114
Articolul 11. [Cauze care înlătură caracterul contravențional al faptei]	123
Articolul 12. [Aplicarea în timp a normei contravenționale]	142
Articolul 13. [Prescripția răspunderii contravenționale]	153
Articolul 14. [Prescripția sancțiunilor contravenționale]	171

Capitolul II. Constatarea contravenției	179
Articolul 15. [Persoanele care au competența de a încheia un proces-verbal de contravenție]	179
Articolul 16. [Mențiunile pe care trebuie să le cuprindă procesul-verbal. Dreptul contravenientului de a formula obiecțiuni la procesul-verbal]	210
Articolul 17. [Mențiunile obligatorii ale procesului-verbal]	234
Articolul 18. [Obligația contravenientului de identificare]	297
Articolul 19. [Semnarea procesului-verbal de către contravenient. Formalități alternative]	298
Articolul 20. [Întocmirea procesului-verbal în caz de concurs de contravenții]	311
Capitolul III. Aplicarea sancțiunilor contravenționale	313
Articolul 21. [Competența de a aplica sancțiunea. Proportionalitatea acesteia cu gradul de pericol social al faptei]	313
Articolul 22. <i>Abrogat</i>	326
Articolul 23. [Stabilirea cuantumului despăgubirii pentru prejudiciul cauzat prin săvârșirea contravenției]	326
Articolul 24. [Confiscarea]	328
Articolul 25. [Comunicarea procesului-verbal. Destinatari. Termen. Înștiințarea de plată]	330
Articolul 26. [Înmânarea procesului-verbal. Cazurile în care se face comunicarea acestuia prin alte modalități]	334
Articolul 27. [Comunicarea procesului-verbal. Modalități]	341

Articolul 28. [Plata voluntară a amenzii. Posibilitatea de a achita, pe loc sau în termen de 15 zile, jumătate din minimul prevăzut de actul de reglementare contravențională. Condiții]	348
Articolul 29. [Achitarea amenzii în cazul concursului de contravenții]	363
Articolul 30. [Sesizarea organelor de urmărire penală]	364
Capitolul IV. Căile de atac	369
Articolul 31. [Plângerea contravențională. Obiect. Titulari. Termenul în care poate fi formulată]	369
Articolul 32. [Depunerea plângerii contravenționale. Instanța competentă să o soluționeze. Caracterul suspensiv al căii de atac]	380
Articolul 33. [Judecarea plângerii contravenționale. Participanții la judecată]	395
Articolul 34. [Judecarea plângerii contravenționale. Administrarea probațiunii. Apelul]	400
Articolul 35. [Soluționarea cu precădere a plângerilor contravenționale]	421
Articolul 36. [Taxe de timbru]	422
Capitolul V. Executarea sancțiunilor contravenționale	425
Articolul 37. [Actele care constituie titlu executoriu în materie contravențională]	425
Articolul 38. [Punerea în executare a sancțiunii avertismentului]	427
Articolul 39. [Punerea în executare a sancțiunii amenzii contravenționale]	431

Articolul 39 ¹ . [Înlocuirea sancțiunii amenzii în caz de neplată] _____	437
Articolul 40. [Executarea sancțiunilor contravenționale complementare] _____	438
Articolul 41. [Executarea sancțiunii confiscării] _____	441
Articolul 42. [Executarea despăgubirilor pe bază de tarif] _____	443
Articolul 43. <i>Abrogat</i> _____	443
Capitolul VI. Dispoziții speciale și tranzitorii _____	444
Articolul 44. [Sanționarea contravențiilor săvârșite de militarii în termen] _____	444
Articolul 45. <i>Abrogat</i> _____	449
Articolul 46. [Stabilirea competenței de sancționare contravențională în cadrul structurilor militare] _____	449
Articolul 47. [Completarea cu dreptul comun] _____	451
Articolul 48. [Raporturile cu Legea nr. 32/1968] _____	457
Articolul 49. [Dispoziții tranzitorii. Aplicabilitatea ordonanței la litigiile în curs la momentul intrării ei în vigoare] _____	459
Articolul 50. [Dispoziții finale. Obligația de actualizare a actelor normative de reglementare contravențională, în vigoare la data adoptării ordonanței] _____	459
Articolul 50 ¹ . <i>Abrogat</i> _____	461
Articolul 51. [Intrarea în vigoare] _____	461
Index _____	463

publice locale]^[1]. Cu alte cuvinte, dacă un act de reglementare și sancționare contravențională a fost adus la cunoștință publică, dar nu a fost comunicat prefectului, el nu va putea fi pus în aplicare, chiar dacă a trecut termenul de 30 (respectiv 10) zile de la publicarea sa. Iar acest lucru particularul interesat l-ar putea invoca chiar pe calea plângerii contravenționale: cum emiterea unui proces-verbal de contravenție reprezintă un caz de punere în aplicare a actului normativ de reglementare contravențională și întrucât necomunicarea acestuia din urmă către prefect atrage imposibilitatea (legală) a punerii sale în aplicare, procesul-verbal de contravenție este nelegal sub acest aspect.

Articolul 5. [Sancțiunile contravenționale]

(1) Sancțiunile contravenționale sunt principale și complementare.

(2) Sancțiunile contravenționale principale sunt:

a) avertismentul;

b) amenda contravențională;

c)^[2] prestarea unei activități în folosul comunității;

d)^[3] abrogată.

(3) Sancțiunile contravenționale complementare sunt:

a) confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenții;

b) suspendarea sau anularea, după caz, a avizului, acordului sau a autorizației de exercitare a unei activități;

c) închiderea unității;

d) blocarea contului bancar;

e) suspendarea activității agentului economic;

f) retragerea licenței sau a avizului pentru anumite operațiuni ori pentru activități de comerț exterior, temporar sau definitiv;

g) desființarea lucrărilor și aducerea terenului în starea inițială.

^[1] Pentru un comentariu al acestuia, a se vedea OV. PODARU, *Legea nr. 215/2001...*, p. 111 și urm.

^[2] Lit. c) este reprodușă astfel cum a fost modificată prin art. I pct. 1 din O.U.G. nr. 108/2003 pentru desființarea închisorii contravenționale (M. Of. nr. 747 din 26 octombrie 2003).

^[3] Lit. d) a fost abrogată prin art. I pct. 2 din O.U.G. nr. 108/2003.

(4) Prin legi speciale se pot stabili și alte sancțiuni principale sau complementare.

(5)^[1] Sancțiunea stabilită trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite.

(6)^[2] Sancțiunile complementare se aplică în funcție de natura și de gravitatea faptei.

(7) Pentru una și aceeași contravenție se poate aplica numai o sancțiune contravențională principală și una sau mai multe sancțiuni complementare.

☞ Comentariu

- 1 Articolul 5 din ordonanță constituie cadrul general al normelor privitoare la sancțiunile contravenționale, stabilind atât clasificările și enumerarea acestora, dar și principiile generale de aplicare a sancțiunilor contravenționale.

A. Principiile aplicării sancțiunilor contravenționale

- 2 Alineatele (4)-(7) ale art. 5 stabilesc, fie explicit, fie implicit, trei principii de aplicare a sancțiunilor contravenționale: principiul legalității, principiul proporționalității și principiul *ne bis in idem*^[3]. Le vom analiza pe scurt în cele ce urmează.

^[1] Alin. (5) este reprodus astfel cum a fost modificat prin art. unic pct. 5 din Legea nr. 180/2002.

^[2] Alin. (6) și (7) au fost introduse prin art. unic pct. 6 din Legea nr. 180/2002.

^[3] Unii autori (M.A. HOTCA, *op. cit.*, p. 95) vorbesc și despre alte principii vizând sancțiunile contravenționale, precum principiul stabilirii unor sancțiuni contravenționale compatibile cu concepția moral-juridică a societății, ca element al umanismului dreptului contravențional. Nu credem că dreptul penal substanțial poate fi adaptat la cel contravențional de o manieră atât de profundă, încât să putem considera ca toate instituțiile de drept penal, inclusiv principiul umanismului, să aibă un corespondent în legea contravențională. De aceea, o condiționare a aplicării sancțiunii contravenționale de compatibilitatea acesteia cu filosofia morală și socială a societății ni se pare o exagerare și o limitare inutile, privind mai degrabă legiuitorul decât organul ce aplică sancțiunea contravențională.

1. Principiul legalității sancțiunii contravenționale

Acesta rezultă atât din dispozițiile art. 1 și art. 2 din ordonanță, cât și din dispozițiile art. 5, care stabilesc lista sancțiunilor complementare. Principiul impune două tipuri de obligații: unele care apasă asupra organelor care reglementează în materia contravențiilor, enumerate în art. 2 din ordonanță, altele care apasă asupra organului ce aplică sancțiunile contravenționale.

a) În raport de **organele ce au competența de a stabili contravenții prin acte normative**, problema principală privește dispozițiile alin. (4) din art. 5, care permit ca prin legi speciale să se poată stabili și alte sancțiuni principale sau complementare în afara celor enumerate în cuprinsul art. 5. Întrebarea esențială este aceea de a ști dacă stabilirea unor sancțiuni speciale poate fi dispusă numai prin lege sau noțiunea de „lege” utilizată de legiuitor în art. 5 alin. (4) trebuie interpretată în sens larg, ca incluzând orice act normativ adoptat de un organ competent potrivit art. 2 din ordonanță. Cel mai probabil, soluția corectă este aceea de a considera că, dacă legiuitorul s-a raportat la noțiunea de „lege”, deși în cuprinsul ordonanței referirile sunt de regulă corecte din punct de vedere juridic, fiind făcute la „acte normative”, atunci înseamnă că acesta a dorit să restrângă posibilitatea de a crea noi sancțiuni contravenționale doar la lege. Este, așadar, vorba despre interpretarea în sensul strict al termenului „lege” (desigur, prin „lege” trebuie înțeles inclusiv ordonanțele, pentru că ele au forța și natura juridică a unor legi. În plus, însăși „legea generală” este o ordonanță a Guvernului). Cu toate acestea, și poziția contrară are în sprijinul său cel puțin două argumente. În primul rând, ar fi cel puțin bizar ca un organ precum consiliul local să poată adopta acte normative prin care să creeze contravenții noi, fără a avea însă permisiunea să creeze și sancțiuni contravenționale noi, adaptate pentru contravenția nou-creată. În al doilea rând, nu ar fi exclus ca legiuitorul să se fi raportat nu la noțiunea generală de „lege”, ci la cea de „lege specială” (sintagmă frecvent uzitată în jargonul juridic pentru a desemna noțiunea de **normă specială**, chiar dacă este incorectă). În temeiul acestor argumente, în edițiile anterioare ale prezentei lucrări am considerat că prin norme speciale se pot crea și alte sancțiuni contravenționale odată cu crearea unor noi contravenții, indiferent dacă normele în cauză sunt legi, ordonanțe sau

acte administrative. Cel mai probabil însă, prima soluție este cea corectă: pe lângă ideea că întotdeauna activitatea administrației publice trebuie să se desfășoare cu respectarea strictă a legii (orice interpretare extensivă – ori prin analogie – a competenței organelor administrative fiind suspectă de nulitate), se poate găsi și un contraargument la primul argument exprimat mai sus: astfel, dacă atribuția de a stabili noi contravenții de către autoritățile locale în funcție de anumite circumstanțe specifice pare firească, căci până la urmă este vorba despre **fapte** cărora le este atașat un caracter ilicit-contravențional, cea de a stabili noi sancțiuni s-ar putea să depășească puterea de înțelegere a acestor autorități în ceea ce privește ideea de *domeniu contravențional*. Astfel, o libertate deplină în domeniul stabilirii sancțiunilor creează riscul depășirii granițelor acestui domeniu ori al încălcării unor drepturi fundamentale (sănătate, demnitate, onoare etc.), ceea ce în niciun caz nu este de dorit.

Așadar, este necesară o precizare suplimentară. Posibilitatea diverselor organe administrative de a crea noi contravenții (și noi sancțiuni, dacă s-ar susține și această teorie) nu poate fi nelimitată. Dreptul contravențional, la fel ca dreptul penal, are un caracter subsidiar, intervenind doar acolo unde alte mijloace juridice nu sunt suficiente pentru a asigura protecția societății. În aceste condiții, actele administrative care stabilesc și sancționează contravenții trebuie supuse unui control special al legalității. Considerăm că, în această ipoteză, un act administrativ normativ nu numai că nu poate contraveni legii, dar nici nu poate completa legea. Dacă un anumit domeniu de activitate este reglementat prin lege sau acte cu valoare de lege, o autoritate administrativă nu poate, în opinia noastră, să completeze panoplia contravențiilor în domeniu adăugând unele noi sau stabilind noi sancțiuni^[1].

Concluzia noastră este fundamentată pe două argumente. În primul rând, dacă impunerea unei sancțiuni pentru un anumit comportament constituie *ultima ratio* a dreptului, iar legiuitorul a apreciat prin lege care sunt comportamentele sancționabile, se poate deduce ușor ideea după care legiuitorul nu a dorit să sancționeze și alte acte. În consecință, dacă

[1] În acest sens, a se vedea și *supra*, comentariul art. 2 din ordonanță.

un alt organ intervine și adaugă la lista contravențiilor din lege unele noi, stabilind și sancțiuni noi, acest organ cenzurează opera legislativului, ceea ce contravine Constituției. În al doilea rând, dacă a fost adoptată o lege într-un anumit domeniu, este pentru că societatea a simțit nevoia unei astfel de reglementări sancționatoare. Impunerea unor sancțiuni contravenționale este întotdeauna o măsură de excepție, așa încât voința de a impune astfel de măsuri legislative trebuie interpretată în mod strict. În consecință, considerăm că, atunci când există o lege – sau un act asimilabil legii din punct de vedere al forței juridice –, nu se pot crea nici contravenții noi, nici sancțiuni noi în acel domeniu. Puterea organelor administrative de a stabili noi contravenții și sancțiuni trebuie redusă la domeniile de activitate nereglementate prin lege, în caz contrar exercitarea acestei competențe conducând la adoptarea unor acte nelegale. În măsura în care o lege sancționează anumite comportamente, toate celelalte trebuie să fie considerate, prin lege, ca fiind nesancționabile administrativ. În caz contrar, un organ administrativ s-ar subroga Parlamentului. De aceea, considerăm că diverse acte normative ale unor organe administrative care sancționează acțiuni ori omisiuni în domenii în care există legi sau ordonanțe **ori care stabilesc sancțiuni noi pentru contravențiile deja reglementate prin lege** – circulație rutieră, construcții, mediu, drept fiscal etc. – sunt nelegale.

Practica noastră judiciară a interpretat *stricto sensu* prevederile art. 5 alin. (4), stabilind că hotărârile de consiliu local nu au statut de lege specială în sensul acestui text de lege, motiv pentru care a decis anularea unei asemenea hotărâri prin care se reglementa sancțiunea complementară a ridicării și blocării autovehiculului^[1]. Deși suntem de acord cu soluția la care a ajuns instanța, în lumina celor arătate mai sus, se poate adăuga la motivarea acesteia și ideea că o asemenea sancțiune complementară nu poate fi reglementată prin hotărâre de consiliu local, dar nu numai din cauză că această hotărâre nu are statut de lege specială, ci și din cauză

^[1] C.A. Cluj, s. a II-a civ., cont. adm. și fisc., dec. nr. 4829/2011, în C.F. COSTAȘ, *Gestionarea domeniului public. Jurisprudență relevantă a C.J.U.E. și a instanțelor naționale*, Ed. Hamangiu, București, 2012, p. 214-227.

că, în domeniul circulației rutiere, sunt deja reglementate contravenții și sancțiuni prin lege^[1].

- 5 **b)** În raport de **organele ce aplică sancțiunea contravențională**, principiul legalității le impune nu doar să aplice una dintre sancțiunile generale cuprinse în art. 5 din ordonanță, ci să aplice una dintre sancțiunile stabilite pentru contravenția pe care o sancționează. De asemenea, sancțiunea aplicată trebuie să se încadreze între limitele prevăzute pentru fapta respectivă, nefiind posibile nici urcarea peste maximul stabilit și nici coborârea sub minimul legal^[2].

2. Principiul proporționalității

- 6 **a) Domeniul de aplicare: la stabilirea, respectiv la aplicarea sancțiunilor contravenționale.** Cuprins în alin. (5) și (6) ale art. 5 din ordonanța comentată, acest principiu își are originea în dispozițiile art. 53 din Constituție, care permit limitarea exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale numai în măsura în care o astfel de limitare este necesară într-o societate democratică și este proporțională cu situația care a determinat-o. Orice sancțiune contravențională, la fel ca și una penală^[3], implică restrângerea unor drepturi sau libertăți, astfel încât stabilirea și aplicarea unei sancțiuni contravenționale trebuie să se realizeze astfel încât să fie proporționale cu fapta comisă de contravenient. Și acest principiu impune obligații atât în sarcina „legiuitorilor”, cât și a organelor de aplicare a sancțiunilor:

- 7 **(i)** Odată cu **stabilirea** prin acte normative a contravențiilor și a sancțiunilor aplicabile acestora, organele cu competență în domeniu au obligația constituțională și legală de a stabili sancțiuni proporționale cu faptele calificate contravenții. Din acest punct de vedere, trebuie menționată o decizie a Curții Constituționale. Astfel, prin Decizia nr. 661/2007^[4], instanța

^[1] Este vorba despre O.U.G. nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, republicată (M. Of. nr. 670 din 3 august 2006).

^[2] Trib. București, s. a VIII-a, dec. civ. nr. 1844 din 4 august 2005, în D. SEVERIN, *op. cit.*, p. 160.

^[3] Pentru o prezentare detaliată a principiului proporționalității în materie penală, a se vedea FL. STRETEANU, D. NIȚU, *op. cit.*, p. 65 și urm.

^[4] M. Of. nr. 525 din 2 august 2007.

constituțională a constatat că dispozițiile Codului rutier care impuneau confiscarea vehiculelor cu tracțiune animală care circulă pe drumurile publice pe care le este interzis accesul este neconstituțională, pentru că sancțiunea este lipsită de proporționalitate cu fapta comisă. Din acest punct de vedere, lista dispozițiilor din legile speciale care ridică probleme este impresionantă, dar probabil că legislația în materia pieței de capital este cea care pune cele mai multe probleme de constituționalitate. Potrivit art. 196 din O.U.G. nr. 32/2012 privind organismele de plasament colectiv în valori mobiliare și societățile de administrare a investițiilor, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 297/2004 privind piața de capital^[1], până la modificarea sa din anul 2017, amenda minimă pentru încălcarea oricăror regulamente ale C.N.V.M. [în prezent Autoritatea de Supraveghere Financiară (A.S.F.) – n.n.] era de 0,1% din cifra de afaceri totală realizată în anul financiar anterior sancționării. Cum unele dintre societățile listate aveau o cifră de afaceri care depășește un miliard de lei, rezultă că, în cazul acestora, pentru orice încălcare a unor regulamente ale autorității competente în domeniu, indiferent cât de mică, amenda minimă avea o valoare de peste un milion de lei, ceea ce, în mod evident, era lipsit de proporționalitate. Din fericire, prin Legea nr. 29/2017^[2], acest

^[1] M. Of. nr. 435 din 30 iunie 2012.

^[2] Potrivit art. 196 din O.U.G. nr. 32/2012, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 29/2017 (M. Of. nr. 213 din 29 martie 2017), „(1) Prin derogare de la prevederile art. 8 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, denumită în continuare O.G. nr. 2/2001, săvârșirea contravențiilor prevăzute la art. 195 se sancționează după cum urmează:
a) în cazul contravențiilor prevăzute la art. 195 lit. a)-m) și lit. p):
(i) cu avertisment sau amendă de la 1.000 de lei la 22.098.000 de lei, pentru persoanele fizice;
(ii) cu avertisment sau amendă de la 10.000 de lei până la 22.098.000 de lei sau 10% din cifra de afaceri totală realizată în anul financiar anterior sancționării, în funcție de gravitatea faptei săvârșite, pentru persoanele juridice;
b) în cazul contravențiilor prevăzute la art. 195 lit. n) și o):
(i) cu amendă de la 10.000 de lei la 22.098.000 de lei, pentru persoanele fizice;
(ii) cu amendă de la 50.000 de lei până la 22.098.000 de lei sau 10% din cifra de afaceri totală realizată în anul financiar anterior sancționării, în funcție de gravitatea faptei săvârșite, pentru persoanele juridice”.

minim s-a diminuat la 1.000 de lei pentru persoanele fizice, respectiv 10.000 de lei sau 50.000 de lei, după caz, pentru persoanele juridice; prin urmare, chiar dacă, raportat la maximele stipulate, aceste amenzi pot fi exorbitante, principiul proporționalității nu mai pare a fi afectat, de vreme ce cuantumul concret al amenzii va fi stabilit în funcție de gravitatea concretă a faptei.

- 8 (ii) De asemenea, organele competente să *aplice* sancțiuni contravenționale au obligația să o facă de o manieră proporțională, între limitele stabilite prin actul normativ în discuție. Proporționalitatea se determină, în baza art. 5 alin. (6) din ordonanță, prin raportare la natura și la gravitatea faptei. Această aplicare proporțională trebuie să vizeze atât sancțiunea principală, cât și sancțiunile complementare^[1], iar o astfel de obligație aparține atât organului constatator, cât și instanței de judecată sesizate cu o plângere contravențională^[2]. Aceasta din urmă are competența de a analiza legalitatea procesului-verbal din toate punctele de vedere, inclusiv cel al proporționalității sancțiunii. De aceea, suntem de acord cu soluția instanței de judecată care a considerat că, pentru a permite instanței realizarea acestei atribuții, agentul care aplică sancțiunea are obligația legală de a preciza în cuprinsul procesului-verbal de contravenție elementele de fapt avute în vedere la individualizarea sancțiunii, atunci când aplică o sancțiune peste minimul legal^[3].

- 9 **b) Criterii de apreciere.** În aprecierea gravității faptei trebuie avute în vedere mai multe criterii ce țin de starea de fapt și care pot indica un grad mai ridicat sau mai redus de pericolozitate socială a faptei. Primul dintre acestea este, în mod evident, **gradul de culpabilitate a contravenientului**, fiind evident că fapta unei persoane ce are discernământ diminuat este mai puțin gravă decât a celui cu discernământ complet^[4]. De asemenea,

^[1] Jud. Câmpina, sent. civ. nr. 2651 din 25 septembrie 2008, în N. CRISTUȘ, *Circulația rutieră...*, p. 172.

^[2] Trib. București, s. a VIII-a, dec. civ. nr. 2491 din 27 octombrie 2005, în D. SEVERIN, *op. cit.*, p. 156.

^[3] Trib. București, s. a VIII-a, dec. civ. nr. 136 din 19 ianuarie 2005, în D. SEVERIN, *op. cit.*, p. 178.

^[4] Jud. Odorheiu Secuiesc, sent. civ. nr. 113 din 23 ianuarie 2009, în A.P. COMAN, N. MOROȘANU, *Contravenția. Practică judiciară 2008-2009*, Ed. Moroșan, București, 2010, p. 150.

contextul în care se comite fapta este relevant pentru aprecierea gravității acesteia. Spre exemplu, fapta persoanei care s-a deplasat din casă câțiva metri pentru a-și cumpăra țigări, fără a avea asupra sa actele de identitate, nu poate fi sancționată cu amendă fără a încălca principiul proporționalității^[1]. În același sens, unul dintre elementele cele mai importante în aprecierea gravității unei fapte este **rezultatul produs**. Spre exemplu, s-a apreciat că o contravenție rutieră ce a produs o foarte ușoară zgârietură din cauza unei manevre greșite de parcare este una lipsită de gravitate, astfel încât se impune aplicarea unei sancțiuni cu avertisment, fără a se mai aplica alte sancțiuni complementare, mai ales că victima evenimentului rutier nici nu a depus vreo plângere^[2].

c) Principiul proporționalității și sancțiunile „prea blânde”. Deși, **10** în general, principiul proporționalității este analizat din perspectiva contravenientului, în sensul că interzice aplicarea unei sancțiuni prea grave, el poate fi privit și din alte puncte de vedere. Astfel, într-o cauză relativ celebră judecată de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene^[3], aceasta a hotărât că dreptul european se opune unei reglementări care, în cazul constatării unei contravenții constând în discriminarea pe motiv de orientare sexuală, nu permite decât aplicarea sancțiunii avertismentului, dacă o asemenea discriminare nu este sancționată în condiții de fond și de procedură care conferă sancțiunii un caracter efectiv, proporțional și disuasiv. Prin urmare, atunci când există o legătură între o reglementare contravențională și obligațiile asumate de către stat pe plan internațional, este necesar ca, atât la reglementarea contravenției și a sancțiunii aplicabile acesteia, cât și la individualizarea sancțiunii respective, organele de stat implicate să țină cont nu numai de criteriile

^[1] Trib. Harghita, dec. civ. nr. 18/R din 20 ianuarie 2009, în A.P. COMAN, N. MOROȘANU, *op. cit.*, p. 171.

^[2] Trib. București, s. a IX-a cont. adm. și fisc., dec. civ. nr. 1875 din 25 mai 2009, în N. CRISTUȘ, *Circulația rutieră...*, p. 167.

^[3] C.J.U.E., Hotărârea *Asociația Accept c. Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării* din 25 aprilie 2013, C-81/12, curia.europa.eu. Pentru un comentariu al acestei hotărâri, a se vedea C. NUICĂ, *Cazul iresponsabilității juridice a angajatorului „de jure”. Operativitatea avertismentului în materia nediscriminării*, în Noua Revistă de drepturile omului nr. 1/2014, p. 37-52.

stabilite de prezenta ordonanță, ci și de necesitatea ca, prin sancțiunea aplicată, să se asigure respectarea dreptului european.

11 **d) Două incompatibilități cu principiul proporționalității.** În fine, alte două observații pot fi făcute în legătură cu același principiu al proporționalității:

12 (i) Prima dintre ele este aceea că orice act administrativ care instituie o sancțiune (fie principală, fie complementară) **fixă**, împiedicând agentul constator și instanța să aplice acest principiu în funcție de circumstanțele concrete ale speței, este nelegal (ori suspect de neconstituționalitate, în cazul legilor, căci proporționalitatea este o formă mai subtilă de egalitate a cetățenilor în fața legilor). Iar legat de această ultimă afirmație, observații interesante se pot formula pornind de la prevederile art. 260 alin. (1) lit. e) C. muncii [cele de la lit. e¹)-e³] fiind variații ale acesteia], conform cărora primirea la muncă a uneia sau a mai multor persoane fără încheierea unui contract individual de muncă, potrivit art. 16 alin. (1), constituie contravenție și se sancționează cu amendă de 20.000 de lei pentru fiecare persoană astfel identificată, fără a se putea depăși valoarea cumulată de 200.000 de lei. Astfel, în primul rând, se poate observa faptul că această sancțiune nu este una fixă, putând fi aplicată în orice quantum între 20.000 și 200.000 de lei care este multiplu de 200.000 de lei, legiuitorul stabilind astfel, aspect nu tocmai uzual, dar nici ilegal, și criteriul după care agentul constator va stabili gravitatea faptei (numărul de persoane angajate fără încheierea unui contract de muncă). Pornind de la formula utilizată de legiuitor, se observă în mod evident faptul că, indiferent de numărul de persoane angajate, suntem în prezența unei singure contravenții. Or, fiind greu de găsit și alte criterii de stabilire a gravității faptei pe lângă cel al numărului persoanelor angajate, ținând cont și de faptul că sancțiunea avertismentului nu este exclusă de la aplicare (astfel încât, dacă, într-adevăr, în anumite situații concrete, atingerea adusă valorii sociale ocrotite ar fi minimă și deci lipsită de importanță, măcar instanța ar putea realiza pe această cale controlul de proporționalitate), credem că această reglementare specială, dată fiind și importanța abstractă a problemei, satisface exigențele de constituționalitate din perspectiva principiului proporționalității sancțiunii. Însă nu același lucru s-ar putea