

## SCURTE CONSIDERAȚII DESPRE (NE)CONSTITUȚIONALITATEA DECIZIEI ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE NR. 5/2021

*Drd. Mariana GRĂDINESCU*  
*Școala Doctorală, Domeniul Drept,*  
*Academia de Poliție „Alexandru Ioan Cuza”*  
*Judecător, Tribunalul Vrancea*  
*Formator, Școala Națională de Grefieri*

### **Abstract**

*The Constitutional Court has established in its jurisprudence that although the decision of the Court including of the High Court of Cassation and Justice are subject exclusively to the remedies provided by law, the text of the law is criticize in the interpretation given before the High Court is obligatory for the others courts it has the competence to rule on the merits of the case. Through the contravention process the competent authority can apply a main sanction as well as a complementary sanction, and the applied sanction must respect the principal of proportionality between them and the degree of concret dangerous. Any person dissatisfied with the application of this sanctions may apply to independent and impartial Court which may rule on the legality and validity of the act of contravention. The Court must exercise effective and total judicial control all aspect invoked by the petitioner in order not to violate his right to fair trial art 6 CDHR. The right to fair trial art 6 CDHR requirrest that the petitioner benefit from an effective way to access the Court that can analyze all measures sanctions applite by the authority. According to the Decizion 5/2021 control of legality, validity, opportunity, proportionality carried out by the Court would be only partially limited only to the main sanctions. Complementary sanctions could no longer censured by the petitioners right to effective and concrete remedy. In this way the complementary sanctions could be analyzed a judge being violated even the right to judge by him.*

**Keywords:** *contraventional complaint, suspension of the right to drive, proportionality complementary sanction, effective judicial control, free access to justice.*

### **A) Introducere**

Prin Decizia nr. 5/2021, Instanța Supremă s-a pronunțat asupra unui recurs în interesul legii vizând posibilitatea instanței care soluționează o plângere contravențională de a analiza proporționalitatea sancțiunii complementare a suspendării dreptului de a conduce pe drumurile publice.

Prin această soluție, Instanța supremă a apreciat că „instanța de judecată investită cu soluționarea plângerii contravenționale formulate împotriva unui proces-verbal de contravenție, prin care s-a aplicat sancțiunea complementară a suspendării temporare a exercitării dreptul de a conduce un autovehicul, tractor agricol sau forestier ori tramvai, nu are posibilitatea să examineze proporționalitatea aceste în sancțiuni complementare”<sup>1</sup>.

### *A1. Problema de analizat*

Esența problemei de drept analizată de Instanța supremă și care a primit această interpretare a fost măsura în care o instanță sesizată cu o plângere contravențională împotriva unui proces-verbal de contravenție prin care s-a aplicat atât o sancțiune principală, fie amenda, fie avertismentul, cât și sancțiunea complementară a suspendării dreptului de a conduce pe drumurile publice, ar putea, în urma unui examen de proporționalitate, să înlăture această sancțiune.

Ca atare, va fi supusă analizei prezentului referat constituționalitatea articolelor art. 96 alin. (1) și alin. (2) lit. b), art. 100 alin. (3), art. 101 alin. (3), art. 102 alin. (3), art. 109 alin. (9) din O.U.G. nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și cele prevăzute de art. 5 alin. (5), art. 21 alin. (3) și art. 34 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 1180/2002, cu modificările și completările ulterioare astfel cum acestea au fost interpretate de către ÎCCJ, respectiv dacă ar exista vreun viciu de neconstituționalitate.

### *A2. Dispoziții legale*

Textele avute în vedere în prezenta analiză sunt cele prevăzute de art. 96 alin. (1) și alin. (2) lit. b), art. 100 alin. (3), art. 101 alin. (3), art. 102 alin. (3), art. 109 alin. (9) din O.U.G. nr. 195/2002, privind circulația pe drumurile publice, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și cele prevăzute de art. 5 alin. (5), art. 21 alin. (3) și art. 34 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul

---

<sup>1</sup> Decizia ÎCCJ 5/ 2021/pct. 79: „În interpretarea dispozițiilor art. 96 alin. (1) și alin. (2) lit. b), m. alin. (3), art. 101 alin. (3), art. 102 alin. (3) și art. 109 alin. (9) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, republicată cu modificările și completările ulterioare, coroborate cu prevederile art. 5 alin. (5), art. 21 alin. (3) și art. 34 alin. (1) 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, instanța de judecată, investită cu soluționarea plângerii contravenționale formulate împotriva unui proces-verbal de contravenție, Prin care s-a aplicat sancțiunea complementară a suspendării temporare a exercitării dreptului de a conduce un autovehicul, tractor agricol sau forestier ori tramvai, nu are posibilitatea să examineze proporționalitatea acestei sancțiuni complementare.

juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 1180/2002, cu modificările și completările ulterioare.

Din domeniul constituțional vom avea în vedere textele prevăzute de art. 20 – Tratatul internațional privind drepturile omului, art. 21 – Accesul liber la justiție, art. 53 – Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți, texte din Constituția României.

### *A3. Chestiuni prealabile*

Raportat la Curtea Constituțională, precizăm următoarele:

În primul rând, hotărârile judecătorești nu pot face obiect al controlului de constituționalitate, ele fiind supuse exclusiv controlului judiciar<sup>2</sup>, îndeplinit de instanțele superioare prin intermediul exercitării căilor de atac ordinare și extraordinare, prevăzute de legea procesuală. În cadrul acestui control, care este guvernat de principiul legalității<sup>3</sup> căilor de atac, se verifică toate aspectele care ar putea determina reformarea lor.

În al doilea rând, Înalta Curte de Casație și Justiție are ca și atribuție<sup>4</sup> asigurarea interpretării și aplicării unitare a legii de către celelalte instanțe judecătorești, așa cum rezultă din Constituția României<sup>5</sup> care prevede în conținutul art. 126 alin. (3) că „Înalta Curte de Casație și Justiție are rolul de a interpreta și aplica unitar legea „prin instrumente juridice precum recursul în interesul legii, cererile în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor probleme de drept „precum și din dispozițiile art. 514 din Codul procedură civilă – CPC – conform cu care „pentru a asigura interpretarea și aplicarea unitară a legii de către toate instanțele judecătorești, Procurorul General al Parchetului de pe lângă ÎCCJ, din oficiu sau la cererea Ministrului Justiției, Colegiul de Conducere al ÎCCJ, Colegiile de Conducere ale Curților de Apel, precum și Avocatul Poporului au îndatorirea să ceară la ÎCCJ, să se pronunțe asupra problemelor de drept care au fost soluționate diferit de instanțele judecătorești”.

Concluzionând, constatăm că ÎCCJ are un rol primordial în ceea ce privește modul în care instanțele inferioare aplică și interpretează legea, asigurând uniformitatea soluțiilor pronunțate, fiind unica instanță care are această atribuție constituțională.

În al treilea rând, putem identifica, în jurisprudența Curții Constituționale, referitor la controlul de constituționalitate pe care aceasta îl exercită atunci când analizează o lege care a fost interpretată de către Înalta Curte de Casație și Justiție

---

<sup>2</sup> Art. 17 Legea 304/2004: „Hotărârile judecătorești pot fi desființate sau modificate numai în căile de atac prevăzute de lege și exercitate conform legii”.

<sup>3</sup> Constituția României, Art. 129 – Folosirea căilor de atac împotriva hotărârilor judecătorești, părțile interesate și Ministerul Public pot exercita căile de atac, în condițiile legii.

<sup>4</sup> Art. 18 din Legea nr. 304/2004.

<sup>5</sup> Articolul 126 alin. (3) din Constituția României.

prin unul dintre cele două mecanisme indicate mai sus, respectiv recursul în interesul legii sau pronunțarea unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unei chestiuni de drept, două situații distincte. Astfel, în funcție de obiectul acestei critici se identifică o primă situație în care autorul excepției de neconstituționalitate critică însăși hotărârea judecătorească respectiv decizia pronunțată în soluționarea recursului în interesul legii sau în dezlegarea unei chestiuni de drept, ipoteză în care excepția de neconstituționalitate este inadmisibilă.

O a doua situație este aceea în care autorul excepției critică chiar textul de lege avut în vedere de către ÎCCJ prin interpretarea obligatorie pe care a efectuat-o soluționând un recurs în interesul legii sau pronunțând o hotărâre prealabilă în dezlegarea unei chestiuni de drept, ipoteză în care Curtea se poate pronunța.

Așadar, se poate aduce în fața Curții Constituționale spre analiză prin raportare la norme prevăzute de Constituție, un text de lege așa cum a fost interpretat de către ÎCCJ cu titlu obligatoriu de a fi respectat, de către instanțele inferioare, astfel cum s-a pronunțat instanța supremă

Astfel, o soluție legislativă de interpretare obligatorie a unui text de lege poate face obiectul analizei Curții Constituționale, putând fi declarată neconstituțională. De această manieră a procedat Curtea de mai multe ori, exercitând controlul de constituționalitate a posteriori și analizând constituționalitatea unor soluții interpretative date de ÎCCJ în soluționarea unor recursuri în interesul legii sau prin pronunțarea unor hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept.

Curtea a analizat, în Decizia nr. 206/2013<sup>6</sup>, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 414 indice 5 alin. (4) din Codul de procedură penală – C. pr. pen. –, prin raportare la pronunțarea de către ÎCCJ a unei soluții obligatorii pentru instanțele inferioare într-un recurs în interesul legii, dar care contravine unei decizii deja pronunțate de CCR, care este conform art. 147 alin. (4) din Constituția României general obligatorie, inclusiv pentru instanța supremă. Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a precizat că „dezlegarea dată de ÎCCJ problemelor de lege judecate prin Decizia ÎCCJ nr. 8/2010 este neconstituțională” și că o asemenea dezlegare poate fi obligatorie doar în condițiile în care există o compatibilitate a acesteia cu texte din Constituție.

Prin Decizia nr. 202/2013<sup>7</sup>, Curtea a constatat că este competentă a se pronunța cu prilejul soluționării unei excepții de neconstituționalitate, asupra constituționalității unor texte legale în interpretarea dată de ÎCCJ printr-o decizie pentru soluționare unui recurs în interesul legii. De asemenea, a arătat Curtea că o astfel

---

<sup>6</sup> Decizia Curții Constituționale nr. 206 din 29.04.2013, referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 414 indice 5 alin. (4) CPP, publicată în Monitorul Oficial nr. 350 din 13.06.2013.

<sup>7</sup> Decizia Curții Constituționale nr. 202 din 18.04.2013, referitoare la respingerea excepției de neconstituționalitate a prevederilor titlului VII Regimul stabilirii și plății despăgubirilor aferente imobilelor preluate în mod abuziv din Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, astfel cum aplicarea acestora a fost stabilită prin Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr 27/14 11 2011 Publicată în Monitorul Oficial nr. 365 din 19.06.2011.

de decizie pronunțată de ÎCCJ nu poate fi „convertită într-un fine de neprimire, care să oblige Curtea ca în pofida rolului său de garant al supremației Constituției, să nu mai analizeze textul în cauză în interpretarea dată de ÎCCJ”<sup>8</sup>.

Prin Decizia nr 730/2021<sup>9</sup>, Curtea a apreciat că interpretarea dată de ÎCCJ asupra textelor de lege indicate din Codul Muncii și din Legea dialogului social poate constitui obiectul unui control de constituționalitate, deoarece această interpretare trebuie să fie în acord cu Constituția.

#### **A4. Concluzii**

Se impune a concluziona că ÎCCJ are competența de a oferi, cu titlu obligatoriu față de celelalte instanțe, o soluție interpretativă unui text de lege, care însă poate fi supusă analizei instanței constituționale prin exercitarea controlului constituțional asupra acesteia în urma căruia fie se va menține interpretarea textelor de lege așa cum a exprimat-o ÎCCJ, fie se va constata incidența vreunui viciu de neconstituționalitate.

În măsura în care, urmare a analizei efectuate de Curtea Constituțională, aceasta apreciază că dezlegarea dată de ÎCCJ este neconformă cu norma din Constituție, deoarece ar reprezenta o ingerință în sfera puterii legiuitoare, poate declara neconstituțională soluția de interpretare oferită de instanța supremă, iar ulterior, textul de lege analizat va fi aplicat astfel cum l-a interpretat Curtea, soluția ei fiind una obligatorie inclusiv pentru ÎCCJ.

În urma acestei analize, este eliminată interpretarea constatată ca fiind neconstituțională, instanțele fiind obligate să aplice soluția Curții cu referire la textul de lege avut în vedere.

## **B) Repere de neconstituționalitate**

### **1. Raportare la articolul 53 din Constituție – Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți<sup>10</sup>**

1.1. Din analiza acestui text constituțional rezultă faptul că prin chiar legea supremă legiitorul constituțional a ținut să reglementeze principiul proporționalității,

<sup>8</sup> Decizia Curții Constituționale nr. 202 din 18.04.2013, precitată, pct. I, subpunctul 2.

<sup>9</sup> Decizia nr. 730 din 2 noiembrie 2021 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 111, ale art. 120, ale art. 121, ale art. 122 alin. (1), ale art. 123 și ale art. 229 alin. (4) din Legea nr. 53/2003 - Codul muncii, precum și ale art. 142 alin. (2) din Legea dialogului social nr. 62/2011, în interpretarea dată prin Decizia nr. 17 din 13 iunie 2016, pronunțată de Înalta Curte de Casație Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept Publicată în Monitorul Oficial nr. 1153 din 3.12.2021.

<sup>10</sup> Articolul 53 Constituție - Restrângerea unor drepturi sau al unor libertăți „(...) al 2 Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății”.

care comportă înțelesuri diferite în raport de domeniul de aplicare, fiind inerent funcției juridice a statului și care în esență presupune că regimul juridic general de garantare a drepturilor și libertăților fundamentale poate permite restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți, dar numai condiționat și cu titlu de excepție.

În alte cuvinte, acest principiu exprimă necesitatea ca sancțiunile sau măsurile juridice aplicate sau luate de autorități să fie adecvate situațiilor concrete de fapt cărora li se aplică.

În acord cu norma constituțională, legiuitorul a inserat, în Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, texte care prevăd aplicarea principiului proporționalității, respectiv – art. 21 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001: „Sancțiunea se aplică în limitele prevăzute de actul normativ și trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite, 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” – art. 5 alin. (5) și alin. (6) din O.G. nr. 2/2001: „(5) Sancțiunea stabilită trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite. (6) Sancțiunile complementare se aplică în funcție de natura și de gravitatea faptei” și art. 34 alin. (1) din același act normativ, care prevede că „instanța competentă să soluționeze plângerea, după ce verifică dacă aceasta a fost introdusă în termen, ascultă pe cel care a făcut-o și pe celelalte persoane citate, dacă aceștia s-au prezentat, administrează orice probe prevăzute de lege, necesare în vederea verificării legalității și temeiniciei procesului verbal și hotărăște asupra sancțiunii, despăgubirii stabilite, precum și asupra măsurii confiscării”.

Principiul proporționalității reprezintă de fapt echilibrul sancționator care trebuie să existe între fapta contravențională, pericolul concret al acesteia și sancțiunile (principale sau complementare) aplicate de către autorități, prin raportare la două componente, respectiv la latura obiectivă a contravenției care ține de circumstanțele comiterii ei cât și la latura subiectivă a acesteia care ține de comportamentul și conduita făptuitorului.

Raportat la materia contravențională, unele dintre sancțiunile contravenționale complementare aplicate, pot afecta exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți, însă acestea așa cum rezultă din norma constituțională trebuie să fie proporționale prin raportare la gradul de pericol social concret al faptei contravenționale.

Tocmai în virtutea principiului proporționalității, instanța este chemată să verifice și în anumite cazuri să restabilească echilibrul sancționator, analizând în concret fapta, sancțiunile aplicate, precum și atitudinea făptuitorului și modalitatea sa de abordare a contravenției săvârșite. Sesizând o disproporție vădită dintre fapta comisă și sancțiunile aplicate în urma controlului de proporționalitate, o instanță trebuie să dețină toate pârghiile și instrumentele pentru restabilirea echilibrului contravențional între concretul faptei și gravitatea sancțiunilor aplicate.

1.2. Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în jurisprudența<sup>11</sup> sa, a statuat asupra naturii penale a contravenției, în sensul interpretării acesteia ca noțiune autonomă, astfel încât dreptul contravențional a fost asimilat dreptului penal, intrând în sfera de aplicare a art. 6 din Convenție. Curtea a statuat de asemenea în soluțiile sale<sup>12</sup> că persoanele contraveniente nu trebuie să se afle într-o situație mai defavorabilă, doar pentru motivul că regimul juridic aplicabil lor respectiv cel din materia contravențională, este diferit de cel care se aplică în materie penală.

Instanța europeană, la rândul ei sesizată cu aplicarea unor sancțiuni în mod automat, s-a pronunțat în jurisprudența sa, în mai multe cauze<sup>13</sup>, criticând modalitatea de aplicare a unei pedepse complementare în mod automat și fără a putea fi supusă aprecierii instanțelor judecătorești, care să poată exercita un control în ceea ce privește necesitatea aplicării ei, statuând că o asemenea reglementare nu este compatibilă cu prevederile Convenției.

Aplicabilitatea garanțiilor specifice materiei penale, astfel cum sunt ele prevăzute în art. 6 din Convenție, și în domeniul contravențional, s-a regăsit în analiza Curții de la Strasbourg și în cauze în care aceasta a pronunțat decizii de inadmisibilitate<sup>14</sup>, reținând în considerentele exprimate că față de scopul pur punitiv al pedepsei amenzii aplicate și de caracterul general al normei incriminatoare, principiile/garanțiile specifice materiei penale sunt utilizabile și ilicitului contravențional. Așadar, în mod cert, sancțiunile aplicate în sfera ilicitului contravențional, fie ele sancțiuni principale, fie ele sancțiuni complementare au un caracter penal, în sensul automat al noțiunii așa cum este ea interpretată de instanța europeană în privința căroră este aplicabil regimul de garanții ce decurg din art. 6 al Convenției.

Aplicând aceste repere naționale și europene la problema în discuție, concluzionăm că sancțiunea complementară a suspendării dreptului de a conduce pentru diferite perioade de timp, are un caracter penal în sens convențional, rezultând de aici mai multe consecințe. În primul rând, că această sancțiune va fi analizată prin raportare la garanțiile și principiile din materia penală, în al doilea rând că instanța este chemată să verifice individualizarea sancțiunii aplicate, legalitatea și temeinicia acesteia, având în vedere circumstanțele faptice obiective, dar și cele subiective care țin de conduita petentului.

Instanța este chemată să asigure echilibrul contravențional dintre faptă, pericol social concret și sancțiunile aplicate, iar în cazul în care constată că acesta este vădit disproportionat va trebui să dețină mijloacele de a corecta această situație prin punerea în acord a celor trei factori.

<sup>11</sup> Cauza CEDO Anghel c. România, C 28183/03, Hotărârea din 4 octombrie 2007.

<sup>12</sup> Cauza CEDO Grecu c. România, C75101/01, Hotărârea din 30 noiembrie 2006.

<sup>13</sup> Cauza CEDO Sabou și Pârcălab c. România, C46572/99, Hotărârea din 28 septembrie 2004, par. 48, par. 54, Cauza CEDO Cumpănă și Mazăre c. România, C33348/96, Hotărârea din 17.12.2004, par. 117.

<sup>14</sup> Cauza CEDO Ioan Pop c. România, C 40301/04, Decizia de inadmisibilitate din 28 iunie 2011.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în jurisprudența<sup>15</sup> sa, a analizat în mai multe cauze sancțiunea complementară referitoare la limitarea temporară a unui drept respectiv a dreptului de a conduce autovehicule pe drumuri publice, prin suspendarea acestuia, indiferent de calificarea acesteia în dreptul intern, despre care a apreciat că prin gradul ei de gravitate și prin caracterul punitiv și descurajant, poate fi asemănată unei pedepse penale, supuse controlului instanței de judecată stabilind cu titlu de principiu că cerința proporționalității presupune ca ingerința în drepturile cetățenilor trebuie „să fie necesară într-o societate democratică”, să răspundă „unei nevoi sociale imperioase”, iar argumentele invocate în sprijinul ei să fie „pertinente și suficiente”.

1.3. La rândul ei, Curtea Constituțională a luat în discuție principiul proporționalității atunci când a avut de analizat diferite excepții de neconstituționalitate.

Astfel, prin Decizia<sup>16</sup> nr. 661/04 iulie 2007, Curtea a apreciat în considerentele reținute că, prin pedepsele și măsurile stabilite și aplicate în cazul sancționării unor fapte ilicite, legiuitorul trebuie să se asigure că prin acestea nu vor fi încălcate drepturi fundamentale de care beneficiază persoanele făptuitoare. De asemenea, a mai arătat că în cazul în care imperativul apărării unor valori consacrate prin Constituție ar impune restrângerea unor drepturi sau libertăți, această măsură trebuie să respecte condițiile expres prevăzute de art. 53 alin. (2) teza a II-a din Constituție, respectiv „să fie proporțională cu situația care a determinat-o să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății”<sup>17</sup>. În aceeași decizie, Curtea a reținut că măsura complementară a confiscării vehiculelor cu tracțiune animală care a fost aplicată de autorități este vădit disproporționată față de scopul urmărit de legiuitor, scop care poate fi atins și prin utilizarea altor mijloace care să nu aducă în discuție existența și afectarea unor drepturi sau libertăți, indicând art. 21 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001 referitor la aplicabilitatea principiului proporționalității.

Prin Decizia<sup>18</sup> nr. 732/20 noiembrie 2018, Curtea, în analiza excepției de neconstituționalitate a prevederilor art. 5 alin. (5), alin. (6), alin. (7) și art. 34 din O.G. nr. 2/2001, cu referire la faptul că legiuitorul nu a prevăzut și posibilitatea

---

<sup>15</sup> Cauza CEDO C 59.892/00 Maszni c. România - Hotărârea din 21 septembrie 2006, Cauza CEDO C 27.812/95 Malige c. Franța - Hotărârea din 23 septembrie 1998, Cauza CEDO C 73661/01 Nilson c. Suedia - Cererea nr. 73.661/01, 13 decembrie 2005.

<sup>16</sup> Decizia CCR nr. 661/04 iulie 2001 cu referire la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 96, art. 97, art. 102 alin. (3) lit. e) din O.U.G. nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice.

<sup>17</sup> Decizia CCR nr. 661/04 iulie 2001 cu referire la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 96, art. 97, art. 102 alin. (3) lit. e) din O.U.G. nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, precizată, par. 7

<sup>18</sup> Decizia CCR nr. 732/20 noiembrie 2018 cu referire la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 5 alin. (5), art. 5 alin. (6), art. 5 alin. (7) și art. 34 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor.



înlocuirii sancțiunii complementare cu avertismentul, ci doar a sancțiunii principale cu amenda, a arătat că aplicarea sancțiunilor contravenționale se face conform mai multor principii dintre care principiul legalității sancțiunilor, al individualizării (personalizării și proporționalității), al oportunității. Reține Curtea că „principiul proporționalității atestă că toate sancțiunile principale sau complementare aplicate unui contravenient, într-o anumită situație, trebuie să fie dozate în funcție de gravitatea faptei<sup>19</sup>”. A mai reținut Curtea, în analiza efectuată, că, în cazul contravențiilor rutiere, O.G. nr. 2/2001 permite ca făptuitorului să îi poată fi aplicată atât o pedeapsă principală, a amenzii sau a avertismentului, cât și o pedeapsă complementară, prevăzută de art. 96 din O.U.G. nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, însă „competența de a aprecia dacă, în cauză, legea a fost aplicată și interpretată corect revine instanțelor de judecată, în cadrul căilor legale de atac prevăzute de lege”<sup>20</sup>.

În concluzie, Curtea a reținut că „în virtutea principiului legalității sancțiunilor contravenționale, dar și al liberului acces la justiție, instanța de judecată analizează legalitatea și temeinicia fiecărei sancțiuni contravenționale în parte, trebuind să analizeze pentru fiecare dintre aceste sancțiuni, caracterul oportun și proporțional al acesteia. Pe cale de consecință, instanța va putea decide asupra oricărei sancțiuni complementare, doar în acest fel individualizarea sancțiunilor contravenționale se poate realiza în mod corespunzător, cu respectarea principiului constituțional al rolului justiției, astfel încât niciunul dintre cetățeni să nu fie sancționat în mod injust și nelegal, fiecare sancțiune aplicată de organele statului prin agenții săi trebuind să fie proporțională cu fapta săvârșită”<sup>21</sup>.

Curtea a analizat principiul proporționalității și în Decizia<sup>22</sup> nr. 197/09 aprilie 2019, raportat la sancțiunea complementară a confiscării mijlocului de transport cu care s-a realizat o contravenție silvică și a arătat că sancționarea acestor fapte se face atât cu o pedeapsă principală, care, de regulă, este amenda, cât și cu o pedeapsă complementară indicată în mod expres de lege, ambele fiind sancțiuni specifice dreptului contravențional, aplicabilitatea acestora efectuându-se conform principiilor legalității sancțiunilor contravenționale, al proporționalității sancțiunilor contravenționale și al unicității aplicării sancțiunilor contravenționale (non bis in idem). Curtea a reținut că „Potrivit principiului proporționalității, toate sancțiunile principale sau complementare aplicate contravenientului trebuie să fie dozate în funcție de gravitatea faptei”<sup>23</sup> și că acest principiu se regăsește în dispozițiile

<sup>19</sup> Decizia CCR nr 732/ 20 noiembrie2018, precitată, par 23.

<sup>20</sup> Decizia CCR nr 732/ 20 noiembrie2018, precitată, par 26.

<sup>21</sup> Decizia CCR nr 732/ 20 noiembrie2018, precitată, par 27.

<sup>22</sup> Decizia CCR nr 197/09 aprilie 2019 cu referire la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 19 alin. (13), art. 19 alin. (14), din Legea nr. 171/2010 privind stabilirea și sancționarea contravențiilor silvice și ale art. 41 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor.

<sup>23</sup> Decizia CCR nr 197/ 09 aprilie 2019, precitată, par. 31.

art. 5 alin. (5) și alin. (6) din O.G. nr. 2/2001 cu referire și la art. 21 din același act normativ din care rezultă criteriile ce trebuie avute în vedere la aplicarea de către autorități a pedepselor, care trebuie să fie în măsură să asigure echilibrul contravențional dintre faptă, pericolul social concret al acesteia și sancțiunile aplicate. Revine instanței de judecată ca atunci când constată că echilibrul contravențional a fost încălcat și a fost înfrânt principiul proporționalității „să adapteze sancțiunea la cerințele prevăzute de lege”<sup>24</sup>.

Cu valoare de principiu, Curtea a mai reținut că proporționalitatea în aplicarea sancțiunii complementare a confiscării are în vedere natura și gravitatea faptei și că dacă actul normativ sancționator impune cu valoare imperativă aplicarea acestei pedepse complementare „agentul constatator, neavând la îndemână o marjă de apreciere, va trebui să aplice această măsură indiferent de circumstanțele faptei, cu toate că, și în acest caz, rămâne incident principiul proporționalității sancțiunii complementare raportat la natura și gravitatea faptei”<sup>25</sup>.

Astfel, se concluzionează că și sancțiunile complementare aplicate, trebuie să se subsumeze principiului de proporționalitate, instanța fiind cea chemată să analizeze echilibrul dintre fapta ilicită, gradul ei concret de pericol și sancțiunile aplicate, iar în cazul constatării unei vădite disproporții între aceste elemente să poată interveni pentru restabilirea echilibrului.

Curtea a pronunțat ulterior, Decizia<sup>26</sup> nr. 152/06 mai 2020 reluând argumentele reținute în Decizia nr. 197/2019, referitoare la aplicarea sancțiunilor contravenționale principale și complementare și care trebuie să fie subsumată unor principii, similar sancțiunilor din dreptul penal apreciind că acestea trebuie să fie dozate în funcție de gravitatea faptei conform principiului proporționalității. A reiterat Curtea, faptul că proporționalitatea ca și cerință își găsește corespondentul în dispozițiile art. 5 alin. (5) și alin. (6) din O.G. nr. 2/2001, iar aplicarea sancțiunilor contravenționale trebuie să aibă în vedere criteriile din art. 21 același act normativ „la stabilirea proporționalității sancțiunii cu gradul de pericol social concret al faptei, agentul constatator care aplică sancțiunea trebuie să analizeze criteriile generale prevăzute de art. 21 O.G. nr. 2/2001, precum și alte criterii speciale, iar în cazul în care regula de proporționalitate este încălcată instanța va adapta sancțiunea la cerințele prevăzute de lege”<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Decizia CCR nr. 197/9 aprilie 2019, precitată, par 31.

<sup>25</sup> Decizia CCR nr. 197/9 aprilie 2019, precitată, par 32.

<sup>26</sup> Decizia CCR nr. 152/6 mai 2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9, art. 14 lit. c indice 1, lit. f), și ale art. 28 din O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență și a ordonanței de urgență în ansamblul ei, precum și a O.U.G. nr. 34/2020 pentru modificarea și completarea O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență și a ordonanței de urgență în ansamblul ei.

<sup>27</sup> Decizia CCR nr. 152/06 mai 2020, precitată, par. 121, 122.

Foarte recent, Curtea a pronunțat Decizia<sup>28</sup> nr. 381/08 iunie 2021, cu referire la faptul că în dispozițiile criticate, respectiv unele texte de lege vizând măsuri pentru combaterea pandemiei de Covid-19, nu sunt inserate acțiuni, inacțiuni care să aibă caracter ilicit și care ar putea constitui elementul obiectiv al unei contravenții, fiind greu de identificat faptele care constituie abateri de la lege, această apreciere rămânând la latitudinea agentului constatator, neexistând posibilitatea respectării caracterului proporțional al restrângerii exercițiului unor drepturi prin raportare la obiectivul stabilit de legiuitor și fapta săvârșită în concret.

În considerentele soluției a reluat argumentele din Decizia nr. 197/ 2019, cu privire la sancțiunile contravenționale și aplicarea acestora prin prisma principiilor de legalitate, proporționalitate, unicitate reiterând că toate sancțiunile aplicate trebuie să fie dozate în funcție de gravitatea faptei, iar în măsura în care „regula de proporționalitate este încălcată, instanța va adapta sancțiunea la cerințele prevăzute de lege”<sup>29</sup>.

1.4. Concluzionând, apreciem că atât instanța europeană, cât și instanța constituțională au acordat o mare atenție testului de proporționalitate dintre măsurile luate/ aplicate de către organele statului și gradul concret de pericol social al faptelor ilicite comise, acestea urmând a se raporta doar la un scop legitim pe care autoritățile îl au în vedere în raport cu imperativul apărării interesului general. Ca atare, trebuie să existe și să fie respectat un just echilibru între interesul general al societății și imperativul apărării unor drepturi și libertăți fundamentale, sancțiunile/măsurile aplicate de autorități, trebuind a fi subsumate respectării acestui echilibru.

În virtutea realizării acestui deziderat, un rol deosebit a fost acordat principiului proporționalității, avut în vedere atât de către instanța constituțională, cât și de cea europeană.

Cu referire la acest principiu al proporționalității în materie contravențională, apreciem că acesta este aplicabil tuturor contravențiilor și cu privire la orice sancțiune. Interpretarea oferită de Înalta Curte de Casație și Justiție, prin Decizia nr. 5/2021, este în sensul că instanța de judecată, investită cu soluționarea plângerii contravenționale formulate împotriva unui proces-verbal de contravenție, prin care s-a aplicat măsura complementară a suspendării temporare a exercitării dreptului de a conduce un autovehicul, tractor agricol, sau forestier ori tramvai, nu are posibilitatea să examineze proporționalitate acestei sancțiuni complementare, din care rezultă că aplicându-se o pedeapsă contravențională principală, fie ea amenda

---

<sup>28</sup> Decizia CCR nr. 381/8 iunie 2021 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 5 alin. (2) lit. d), ale art. 13 lit. a), ale art. 65 lit. h), ale art. 66 lit. a) în ceea ce privește trimiterea la art. 65 lit. h) ale art. 67 alin. (1) și alin. (2) lit. b), lit. c), lit. d) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de Covid-19.

<sup>29</sup> Decizia CCR nr 381/8 iunie 2021, par. 49.

sau avertismentul, pentru comiterea unor fapte ilicite la regimul circulației, în mod automat se va aplica și sancțiunea complementară a suspendării exercitării dreptului de a conduce pe o perioadă de timp, expres precizată de legiuitor. Este evident că o astfel de sancțiune complementară, prevăzută strict de lege, are în vedere exclusiv pericolul social abstract, și nu cel concret dezvoltat prin comiterea faptei, deoarece legea reglementează cu caracter general, abstract, rămânând în sarcina instanțelor de judecată analiza cazurilor particulare deduse judecării cu toate particularitățile lor, instanța fiind cea chemată să aplice textele normative raportat la toate circumstanțele faptice ale cauzelor.

Instituirea unei sancțiuni complementare fixe împiedică aplicarea principiului proporționalității cu privire la aceasta, nemaiputând fi avute în vedere și analizate circumstanțele comiterii faptei, concretețea gradului de pericol social, conduita persoanei, textul de lege criticat nereglementând criteriile de individualizare în aplicarea sancțiunii complementare, acesta aplicându-se în mod automat.

Or, așa cum am arătat mai sus, principiul de proporționalitate a fost recunoscut ca un principiu ce se aplică în materie contravențională, care trebuie să vizeze toate sancțiunile aplicate și să permită instanței, în măsura în care apreciază că se impune, reindividualizarea sancțiunilor aplicate. Soluția astfel pronunțată de ÎCCJ lipsește atât agentul statului care aplică măsura complementară, cât mai ales instanța de judecată de orice fel de apreciere cu privire la sancțiunea complementară aplicată. Acest raționament conduce la situația în care instanța va analiza legalitatea sancțiunii principale în raport de toate circumstanțele în care a fost săvârșită fapta, adică prin aplicarea cerinței de concretețe, iar sancțiunea complementară ar rămâne neanalizată, respectiv supusă criteriului de abstractizare prevăzut de legiuitor atunci când edictează o normă juridică, apreciat ca atare la momentul incriminării contravenției și care nu face obiectul aprecierii instanțelor judecătorești, situație care contravine principiului proporționalității.

Lipsa unui control judiciar eficient al unei astfel de sancțiuni complementare prin prisma cerinței de proporționalitate, având în vedere multitudinea de fapte contravenționale săvârșite în varii contexte sociale, unde tipul și gradul de vinovăție, precum și circumstanțele comiterii lor diferă, precum și lipsa unor posibilități reale ale instanțelor de judecată de a doza sancțiunile complementare aplicate, față de interpretarea dată de ÎCCJ prin Decizia 5/2021, lezează în mod vădit drepturi fundamentale, interpretarea dată fiind atinsă de viciul neconstituționalității.

Vom mai avea în vedere că, prin Ordonanța 1/27 ianuarie 2022 pentru modificarea și completarea O.U.G. nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, au fost definite și individualizate și alte fapte contravenționale, extinzându-se astfel, plaja de aplicare a sancțiunilor, fie ele principale fie ele complementare, la mai multe abateri de la legislația rutieră, dar și că uneori sancțiunile complementare aplicate sunt mai împovărătoare decât sancțiunea principală aplicată. Așadar, cu atât mai mult apare ca absolut necesar ca instanța de judecată, prin

pârghia pe care o presupune aplicarea criteriului de proporționalitate, să poată aduce în echilibru sancțiunile aplicate, cu gradul concret de pericol social al faptei săvârșite și circumstanțele comiterii ei, precum și cu conduita și comportamentul persoanei. Cu atât mai mult, apreciem că interpretarea dată de ÎCCJ prin decizia pronunțată este susceptibilă de neconstituționalitate, având în vedere că, în cazul constatării de către instanță a unui pericol social concret redus al faptei, pentru care s-ar impune o sancțiune principală mai blândă, aplicarea fără un control de proporționalitate a sancțiunii complementare a suspendării exercițiului dreptului de a conduce, va depăși ca și gravitate în mod considerabil sancțiunea principală aplicată, apărând a fi o pedeapsă vădit disproporțională față de circumstanțele concrete ale faptei comise.

## **2. Raportare la art. 41 din Constituția României – Munca și politica socială a muncii<sup>30</sup>**

Apreciem că trebuie asigurat un just echilibru între imperativele și exigențele generale ale societății cu referire la siguranța și circulația pe drumurile publice și dreptul persoanelor de a conduce un autovehicul, care deși nu este un drept fundamental al omului dintre cele prevăzute în mod expres de Convenție având în vedere dinamica și condițiile vieții cotidiene, a distanțelor mari de domiciliu ale locurilor de muncă, interferează cu dreptul exercitării unei profesii. În acest sens a statuat și CEDO în cauza *Malige c. Franța*, care a constatat că „dreptul de a conduce un vehicul este de o mare utilitate pentru viața curentă și pentru exercitarea unor activități profesionale”<sup>31</sup>, sens în care a apreciat că se aplică garanțiile prevăzute de art. 6 alin. (1) din Convenție cu privire la măsura complementară a retragerii de puncte care conduce la reținerea permisului auto și în consecință la suspendarea dreptului de a conduce, pe care a apreciat-o ca fiind o acuzație de natură penală. Pe cale de consecință, interpretarea dată textelor criticate prin Decizia nr. 5/2021 a ÎCCJ aduce atingere inclusiv prevederilor art. 41 din Constituția României, legea fundamentală, care statuează că dreptul la muncă nu poate fi îngrădit, alegerea profesiei, a meseriei sau a ocupației, precum și a locului de muncă fiind liberă. Mai avem în vedere și faptul că acest dreptul la libertatea de alegere a profesiei, deși unul social, este apărut și prin instrumente juridice internaționale respectiv prin Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, care,

---

<sup>30</sup> Articolul 41 alin. (1) din Constituția României – Munca și protecția socială a muncii – Dreptul la muncă nu poate fi îngrădit. Alegerea profesiei, a meseriei sau a ocupației, precum și a locului de muncă este liberă.

<sup>31</sup> Cauza CEDO C 27.812/95 *Malige c. Franța* - Hotărârea din 23 septembrie 1998, precitată, par. 39.

în art. 15, consacără libertatea de alegere a ocupației și a dreptului la muncă<sup>32</sup>. Față de cele expuse mai sus apreciem că trebuie aplicat și respectat principiul de proporționalitate dintre fapta concretă și sancțiunea dispusă atât cea principală, cât și cea complementară, pentru a nu se limita în mod nerezonabil drepturile și libertățile persoanelor mai mult decât este necesar pentru atingerea obiectivelor legitime asumate de legiuitor prin textele de lege. Toate măsurile aplicate de către stat prin autoritățile sale trebuie să fie adecvate și proporționale cu abaterile săvârșite, iar instanța trebuie să aibă posibilitatea cenzurării acestora, a modificării lor, a înlocuirii sau a menținerii acestora, după o analiză concretă a tuturor circumstanțelor de caz.

### **3. Raportare la articolul 20 din Constituție – Tratatul internațional privind drepturile omului<sup>33</sup> din Constituție și la articolul 21 din Constituție – Accesul liber la justiție<sup>34</sup>**

Prealabil, reținem că România a ratificat Convenția Europeană a Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale prin Legea nr. 30/1994, astfel că, de la momentul ratificării, dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi Interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și celelalte tratate la care România este parte, astfel că interpretarea dată dispozițiilor legale de ÎCCJ prin Decizia Recursului în Interesul Legii nr. 5/2021 încalcă și dispozițiile art. 20 din Constituția României.

---

<sup>32</sup> Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene – Art. 15 – Libertatea de alegere a ocupației și dreptul la muncă – (1) Orice persoană are dreptul la muncă și dreptul de a exercita o ocupație aleasă sau acceptată în mod liber. (2) Orice cetățean al Uniunii are libertatea de a-și căuta un loc de muncă, de a lucra, de a se stabili sau de a presta servicii în orice stat membru. (3) Resortisanții țărilor terțe care sunt autorizați să lucreze pe teritoriul statelor membre au dreptul la condiții de muncă echivalente aceluia de care beneficiază cetățenii Uniunii.

<sup>33</sup> Art. 20 Constituție – Tratatul internațional privind drepturile omului – (1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile.

<sup>34</sup> Art. 21 Constituție – Accesul liber la justiție – (1) Orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime. (2) Nici o lege nu poate îngreuna exercitarea acestui drept. (3) Părțile au dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil.

### 3.1. Dreptul de acces la o instanță

Analizând cadrul legal general contravențional, se constată că, în art. 5 alin. (5) și alin. (6) din O.G. nr. 2/2001, se arată că „sanctiunea stabilită trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei și că sancțiunile complementare se aplică în funcție de natura și de gravitatea faptei”<sup>35</sup>, iar în art. 34 alin. (1) se prevede că „instanța admite probe (...) și hotărăște asupra sancțiunilor, despăgubirilor cuvenite și asupra măsurii confiscării”<sup>36</sup>.

Rațiunea legiuitorului în edictarea acestor norme a fost aceea de a acorda instanței competența de a verifica procesul-verbal de contravenție sub toate aspectele atât cele de legalitate cât și cele de temeinicie, de a hotărî asupra sancțiunilor fie ele principale fie ele complementare, textul nefăcând vreo diferență între ele.

Prin Decizia pronunțată de ÎCCJ se exclude posibilitatea instanțelor de judecată să examineze proporționalitatea sancțiunii complementare ca element al temeiniciei procesului verbal în raport cu fapta comisă și pericolul social concret al acesteia, precum și posibilitatea înlăturării aplicării acestei măsuri, chiar dacă se reține că legea reglementează cu caracter general, în abstract, nefiind rolul sau menirea legiuitorului să stabilească reguli pentru cazuri particulare, lucru imposibil de altfel.

Or, a verifica sub aspectul de legalitate și temeinicie doar sancțiunea principală, prin prisma cerinței de proporționalitate prevăzută de art. 21 „sancțiunile aplicate trebuie să fie proporționale cu gradul de pericol social concret al faptei săvârșite” și a nu avea posibilitatea aplicării aceluiași principiu și cu privire la sancțiunile complementare, reprezintă doar un control parțial, fiind evident că în lipsa posibilității de analiză în concret și a acestor pedepse ele vor fi excluse de sub cenzura instanței. Altfel spus, instanța are posibilitatea examinării legalității aplicării sancțiunilor complementare, respectiv a sancțiunii suspendării temporare a exercițiului dreptului de a conduce un autoturism pe drumurile publice, dar nu are posibilitatea analizării acestora sub aspectul proporționalității și oportunității aplicării lor raportat la particularitățile concrete ale fiecărei spețe analizate, deși atât norma constituțională, cât și norma de drept comun reglementează explicit că instanțele analizează nu doar legalitatea, ci și temeinicia, instituind principiul proporționalității sancțiunilor cu situația certă și concretă care a determinat aplicarea acestora. În urma interpretării dată prin decizia ÎCCJ, în ceea ce privește proporționalitatea sancțiunii complementare cuprinsă în procesul verbal de contravenție ar urma ca decizia agentului constatator să nu poată fi supusă cenzurii instanței, ceea ce este de neadmis într-un stat de drept, având în vedere despozițiile art. 21 din Constituția României care statuează consacră liberul acces la justiție, „(1) Orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a

<sup>35</sup> Art. 5 alin. (5) și alin. (6) din O.G. nr. 2/2001.

<sup>36</sup> Art. 34 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001.

intereselor sale legitime. (2) Nici o lege nu poate îngreuna exercitarea acestui drept. 3) Părțile au dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil”.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a dezvoltat o jurisprudență bogată cu privire la aplicabilitatea garanțiilor prevăzute de art. 6 alin. (1) din Convenție în materia contravențională, abaterile săvârșite fiind privite, ca urmare a aplicării „criteriilor Engels”<sup>37</sup>, ca și „acuzării în materie penală”<sup>38</sup> cu consecința aplicării tuturor garanțiilor prevăzute de dispozițiile convenționale din acest domeniu. Curtea a statuat că în orice sistem de drept sunt prezumții, însă în materie penală statele sunt obligate să nu depășească anumite limite când le utilizează deoarece „puterea de apreciere a unui judecător nu poate fi golită de conținut, dacă vinovăția unei persoane s-ar stabili doar în baza acestor prezumții”<sup>39</sup>, dar și că trebuie să existe posibilitatea ca petenții să conteste legalitatea și temeinicia proceselor verbale în fața instanțelor, care, urmare „a administrării probatoriului, constatând că prezumția relativă de legalitate și temeinicie a fost înfrântă”<sup>40</sup> să le poată anula sau modifica dacă le consideră nule sau neîntemeiate. Așadar, opinia Curții este aceea că instanța națională competentă are toată plenitudinea de competență de a analiza legalitatea și temeinicia actului sancționator, prin prisma tuturor garanțiilor oferite atât de legislația națională, cât și în lumina legislației europene, respectiv cea convențională. Ori așa cum am arătat, prin interpretarea dată de ÎCCJ oportunitatea și temeinicia aplicării sancțiunilor contravenționale sunt excluse de la analiza ce ar putea să o exercite instanța competentă, ea limitându-se doar la a aprecia cu privire doar la aspectele de legalitate a acestor sancțiuni.

Vom avea în vedere și poziția Curții Constituționale, care, în Decizia<sup>41</sup> nr. 1096/2009, a reținut că „instanțele de judecată nu pot face aplicarea strictă a regulii *onus probandi incumbit actori*, ci, din contră, chiar ele trebuie să manifeste un rol activ pentru aflarea adevărului din moment ce contravenția intră sub incidența art. 6 din Convenție. ”iar prin considerentele Deciziei<sup>42</sup> nr. 726/2008 că „persoana împotriva căreia s-a întocmit procesul-verbal de constatare a contravenției nu este pusă în fața unui verdict definitiv de vinovăție și de răspundere, ci doar în fața

<sup>37</sup> Cauza CEDO Engels și alții c Olanda, cauzele conexe C5354/72, C5370/72, C5100/71, C5101/71, C5370/72, Hotărârea din 23 noiembrie 1976.

<sup>38</sup> Cauza CEDO Ozturk c Germania, C8544/79, Hotărârea din 23 octombrie 1984, Cauza CEDO Telfner c. Austria, C33501/96, Hotărârea din 20 martie 2001.

<sup>39</sup> Cauza CEDO Salabiaku c. Franța, C 10519/83, Hotărârea din 7 octombrie 1988.

<sup>40</sup> Cauza CEDO Haiducu c. România, C7034/07, Decizia de inadmisibilitate din 13 martie 2012, par 14, par. 15.

<sup>41</sup> Decizia CCR nr. 1096/2009 din 8 septembrie 2009, referitoare la excepția de neconstituționalitate a art. 16 alin. (1), alin. (6), alin. (7), art. 21 alin. (1), alin. (3), art. 26 alin. (1), art. 28, art. 47 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, precum și art. 14 alin. (2) din O.U.G. nr. 28/1999 privind obligația operatorilor economici de a utiliza aparate de marcat electronice, pct. I.

<sup>42</sup> Decizia CCR nr. 726/2008, referitoare la excepția de neconstituționalitate a art. 32 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, par. 6 din considerente.



unui act administrativ de constatare, ale cărui efecte pot fi înlăturate prin exercitarea căilor de atac prevăzute de lege”.

De asemenea, prin Decizia<sup>43</sup> nr.70/2013 s-a reținut în considerente că „procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției se bucură de prezumția de legalitate, însă, atunci când este formulată o plângere împotriva acestuia, este contestată chiar prezumția de care se bucură. În acest caz, instanța de judecată competentă va administra probele prevăzute de lege, necesare în vederea verificării legalității și temeiniciei procesului-verbal. Cel care a formulat plângerea nu trebuie să își demonstreze propria nevinovăție, revenind instanței de judecată obligația de a administra tot probatoriul necesar stabilirii adevărului”.

Prin Decizia<sup>44</sup> nr. 285/2017, paragraful 16, instanța de contencios constituțională a arătat că „utilizarea de către legiuitor a noțiunii de – contravenient – nu are semnificația înfrângerii prezumției de nevinovăție consacrate de art. 23 alin. (11) din Constituție. Curtea a reținut că din procedura de soluționare a plângerii împotriva procesului verbal de stabilire și sancționare a contravenției nu rezultă răsturnarea sarcinii probei, ci, mai degrabă, exercitarea dreptului la apărare. Procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției se bucură de prezumția de legalitate, însă, atunci când este formulată o plângere împotriva acesteia, este contestată chiar prezumția de care se bucură. În acest caz, instanța de judecată competentă va administra probele prevăzute de lege, necesare în vederea verificării legalității și temeiniciei procesului-verbal. Cel care a formulat plângerea nu trebuie să își demonstreze propria nevinovăție, revenind instanței de judecată obligația de a administra tot probatoriul necesar stabilirii și aflării adevărului”.

Astfel, prin jurisprudența sa în materie, Curtea Constituțională a apreciat că instanței de judecată îi incumbă un rol activ mai accentuat în materia contravențională în raport de celelalte procese civile, aceasta fiind asimilată ilicitului penal, revenind instanței de judecată obligația de a avea un rol activ, de a administra probatoriul necesar stabilirii adevărului prin raportare la realitatea concretă, ceea ce evident presupune analiza aspectelor de temeinicie care implica și stabilirea unei situații de fapt, astfel că valoarea probantă a procesului-verbal de constatare a contravenției și aplicarea sancțiunilor principale și complementare va fi apreciată în raport de materialul probator analizat.

Așadar, pe de o parte, cunoaștem că procesele-verbale de contravenție se bucură de prezumția relativă de legalitate și temeinicie, până la proba contrară, care ar putea fi făcută de petent, însă cum și ce mijloace juridice ar avea acesta la

---

<sup>43</sup> Decizia CCR nr. 70/2013 referitoare la excepția de neconstituționalitate a art. 19 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, par. 5 din considerente.

<sup>44</sup> Decizia CCR nr. 285/2017, referitoare la respingerea excepției de neconstituționalitate a art. 17, art. 34 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, par. 16, 17 din considerente.

îndemână pentru a înlătura prezumția de legalitate și temeinicie cu privire la sancțiunea complementară?! Practic, se va afla în situația în care va putea proba și eventual răsturna prezumția de legalitate și temeinicie doar cu privire la sancțiunea principală care i s-a aplicat, fără a putea face același lucru cu referire la sancțiunea complementară, fiind în situația de a i se încălca însuși dreptul la apărare, așa cum el este reglementat atât prin norme naționale, cât și prin dispozițiile art. 6 din Convenție.

Pe de altă parte, astfel cum rezultă din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, dar și a instanței constituționale, este în sarcina instanței competente analiza actului sancționator sub toate aspectele sale de legalitate, de temeinicie, de oportunitate a aplicării sancțiunilor cu referire la toate sancțiunilor aplicate.

Soluția pronunțată de către ÎCCJ lipsește, însă instanța de judecată de orice fel de apreciere cu privire la aplicarea unor sancțiuni complementare, lezând astfel însuși dreptul de acces la o instanță, dreptul de a avea un control judiciar efectiv exercitat de o instanță cu privire la sancțiunile aplicate, petentul urmând a se adresa instanței doar pentru eventuale motive de nelegalitate ale sancțiunii complementare, fără a putea invoca motive de netemeinicie a acestora, ceea ce face ca sancțiunea aplicată de un agent constator cu referire la pedepsele complementare să fie cel puțin sub aspectul temeiniciei definitive, de la momentul aplicării ei, ea neputând face obiectul analizei unei instanțe.

Este evident că ne aflăm în situația lipsei unui control judiciar al unor astfel de sancțiuni, care nu vor putea fi supuse cenzurii unei instanțe de judecată, stabilirea proporționalității dintre gradul de pericol al faptei și sancțiunile aplicate, urmând a fi făcută doar pe cale legală, fără intervenția acesteia, ceea ce având în vedere multitudinea de fapte contravenționale săvârșite în varii contexte sociale unde tipul și gradul de vinovăție diferă, lezează în mod vădit drepturi fundamentale. De fapt, este o veritabilă sustragere a sancțiunii complementare de sub controlul judecătoresc sub toate aspectele sale, cu atât mai mult cu cât ea va fi aplicată de un agent constator, a cărui decizie de a aplica această sancțiune rămâne în afara unui control judecătoresc.

### *3.2 Lipsa unei căi efective de atac*

Dispozițiile legale criticate în interpretarea deciziei pronunțate în recurs în interesul legii sunt neconstituționale și prin prisma limitării dreptului de acces efectiv la o instanță într-o materie cvasi-penală, astfel cum este dreptul contravențional. Dreptul de acces la o instanță trebuie să fie efectiv, altfel spus, petentul trebuie să beneficieze de o cale de atac efectivă, și nu de una iluzorie, cum pare a fi în prezent ca urmare a soluției ÎCCJ, acesta urmând a se bucura de un control judiciar efectiv și total cu privire la toate sancțiunile contravenționale în ansamblul

lor aplicate prin actul sancționator. În condițiile în care un petent nu se mai poate adresa instanței de judecată decât pentru motive de nelegalitate privind o astfel de sancțiune complementară fără a putea invoca motive de temeinicie sau motive ce privesc proporționalitatea sancțiunii, este evident că dispozițiile legale criticate nu respectă nici garanțiile instituite de art. 6 alin. (1) din Convenție, respectiv dreptul și accesul efectiv la o instanță ca elemente ale dreptului la un proces echitabil.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, s-a statuat în jurisprudența<sup>45</sup> sa: „dreptul la un proces echitabil garantat de art. 6 alin. (1) impune existența unei căi judiciare efective care să jurisprudența sa permită revendicarea drepturilor civile”, dar și că „Efectivitatea dreptului se impune ca un individ să beneficieze de o posibilitatea clară și concretă de a contesta un act ce constituie o ingerință în drepturile sale”<sup>46</sup>.

Astfel, dispozițiile legale criticate prezintă evidente vicii de neconstituționalitate, deoarece cenzurează dreptul efectiv al contravenientului de a se adresa unei instanțe de judecată, care să analizeze, de asemenea în mod efectiv, actul sancționator sub toate aspectele, nu doar sub aspectul legalității și temeiniciei acesteia fiind încălcate așadar dispozițiile art. 21 din Constituția României, care consacră liberul acces la justiție. Conform principiului de drept – *qui potest plus, potest minus* –, instanța ar putea, în cadrul analizei procesului-verbal de contravenție, să modifice atât sancțiunea principală în sensul înlăturării ei în totalitate sau să o înlocuiască cu altă sancțiune, precum și să modifice, să înlocuiască sancțiunea complementară, exercitând astfel un control efectiv al procesului verbal sub aspectul realității, temeiniciei, oportunității, dar mai ales sub aspectul proporționalității.

Un control judiciar efectiv trebuie exercitat și asupra sancțiunii complementare aplicate de agentul constatator, având în vedere că aplicarea acesteia aduce atingere unor drepturi garantate de Constituție, în speță dreptul de a conduce și care trebuie să poată fi analizată pe cale judiciară și astfel să existe posibilitatea reală de a fi adusă în fața cenzurii unei instanțe. Instanța, la rândul ei, trebuie ca, în baza principiului proporționalității și oportunității aplicării sancțiunilor contravenționale, să aibă posibilitatea de a analiza atât sancțiunile principale, dar și pe cele complementare, aprecierea sau examinarea sancțiunilor sub aspectul temeiniciei, indiferent de natura, tipul sau intensitatea ei, nefiind permis să rămână exclusiv la latitudinea organului din care face parte agentul constatator, fără a se

<sup>45</sup> Cauza CEDO Beleš și alții c. Republica Cehă, C 47273/99, Hotărârea din 12 noiembrie 2002, pct. 49; Cauza CEDO Nait-Liman împotriva Elveția, C 51357/07, Hotărârea din 7 octombrie 1988, pct. 112.

<sup>46</sup> Cauza CEDO Bellet c. Franța, C 23805/94, Hotărârea din 4 decembrie 1995, pct. 38.

da posibilitatea efectivă de a recurge la o cale de atac împotriva acestor măsuri restrictive de drepturi, în speță dreptul de a conduce.

Vom mai avea în vedere că dispozițiile art. 104 din O.U.G. nr. 195/2002 prevăd că organul ierarhic superior celui care a sancționat contravențional un participant la trafic, în speță șeful poliției are prerogativa să modifice sau să înlăture în tot sau în parte sancțiunea complementară, însă această posibilitate nu este permisă și instanței de judecată, singura autoritate îndrituită de dispozițiile constituționale ca exponent al autorității judecătorești de a analiza procesul verbal de contravenție sub toate aspectele, ceea ce creează premise de neconstituționalitate.

Contravenientul trebuie să aibă o cale de atac efectivă împotriva tuturor sancțiunilor aplicate, plângerea contravențională trebuie să fie analizată global de către instanța de judecată, fără limitări și îngrădiri, având în vedere că instanța analizează întreg fondul faptei contravenționale și întreg fondul sancțiunilor aplicate în speță. Limitarea instanței în materie contravențională, astfel cum interpretează ÎCCJ, este o gravă denegare de justiție și contravine dispozițiilor art. 21 din Constituția României.

Principiul proporționalității sancțiunilor contravenționale este un principiu aplicabil în orice contravenție și cu privire la orice sancțiune. Instanța de judecată Investită să judece acest principiu trebuie să se raporteze la fapta contravențională, Contravenient și pericolul social produs sau care se putea produce. Sancțiunile complementare trebuie să poată fi cenzurate de o instanță de judecată, pentru că analiza proporționalității sau oportunității aplicării lor nu poate fi lăsată Implacabil și neschimbabil doar în sarcina unui agent constator pentru că legea dispune „în abstract”.

Normele generale în materie contravențională stipulează că sancțiunea stabilită trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei și sancțiunile complementare se aplică în funcție de natura și de gravitatea faptei. În același act normativ, și anume O.G. nr. 2/2001, se face mențiune despre competența generală a instanței privind controlul aplicării și executării sancțiunilor contravenționale principale și complementare. Instanța este obligată să verifice legalitatea și temeinicia procesului-verbal hotărând asupra sancțiunii, și nu doar asupra unei sau unor sancțiuni, și nu doar asupra legalității, dar nu și a temeiniciei unei sancțiuni complementare.

### C) Concluzii

Raportat la principiile legii fundamentale, astfel cum au fost expuse mai sus, considerăm că instanțele judecătorești au posibilitatea, menirea și dreptul de a verifica și examina atât legalitatea, cât și temeinicia oricăror sancțiuni aplicate, principale și complementare, tocmai acesta fiind rolul lor într-o societate democratică. De asemenea, raportat la textele constituționale indicate prin prisma

analizei efectuate, considerăm că interpretarea textelor de lege, astfel cum a fost făcută de ÎCCJ, este atinsă de vicii de neconstituționalitate, revenind sarcina Curții Constituționale să facă demersurile și analiza necesară pentru conformarea interpretării date cu textele constituționale și acele rezultate din Tratatul și Convențiile la care România este parte și care sunt asumate a fi respectate.

## Bibliografie

1. Decizia ÎCCJ nr. 5/2021.
2. Legea nr. 304/2004, art. 17.
3. Constituția României, art. 129.
4. Decizia Curții Constituționale nr 206 din 29.04.2013, referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 414 indice 5 alin. (4) CPP, publicată în Monitorul Oficial nr. 350 din 13.06.2013.
5. Decizia Curții Constituționale nr. 202 din 18.04.2013, referitoare la respingerea excepției de neconstituționalitate a prevederilor titlului VII Regimul stabilirii și plății despăgubirilor aferente imobilelor preluate în mod abuziv din Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, astfel cum aplicarea acestora a fost stabilită prin Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 27/14.11.2011, publicată în Monitorul Oficial nr. 365 din 19.06.2011.
6. Decizia Curții Constituționale nr. 202 din 18 04 2013, precitată, pct. I, subpunctul 2.
7. Decizia nr. 730 din 2 noiembrie 2021 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 111, ale art. 120, ale art. 121, ale art. 122 alin. (1), ale art. 123 și ale art. 229 alin. (4) din Legea nr. 53/2003 – Codul muncii, precum și ale art. 142 alin. (2) din Legea dialogului social nr. 62/2011, în interpretarea dată prin Decizia nr. 17 din 13 iunie 2016, pronunțată de Înalta Curte de Casație Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicată în Monitorul Oficial nr. 1153 din 3.12.2021.
8. Cauza CEDO Anghel c. România, C 28183/03, Hotărârea din 4 octombrie 2007.
9. Cauza CEDO Grecu c. România, C75101/01, Hotărârea din 30 noiembrie 2006.
10. Cauza CEDO Sabou și Pârcălab c. România, C46572/99, Hotărârea din 28 septembrie 2004, par. 48, par. 54, Cauza CEDO Cumpănă și Mazăre c. România, C33348/96, Hotărârea din 17 12 2004, par. 117.
11. Cauza CEDO Ioan Pop c. România, C 40301/04, Decizia de inadmisibilitate din 28 iunie 2011.

12. Cauza CEDO C 59.892/00 Maszni c. România - Hotărârea din 21 septembrie 2006, Cauza CEDO C 27.812/95 Malige c. Franța - Hotărârea din 23 septembrie 1998, Cauza CEDO C 73661/01 Nilson c. Suedia - Cererea nr. 73.661/01, 13 decembrie 2005.

13. Decizia CCR nr 661/04 iulie 2001 cu referire la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 96, art. 97, art. 102 alin. (3) lit. e) din O.U.G. nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice.

14. Decizia CCR nr. 661/04 iulie 2001 cu referire la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 96, art. 97, art. 102 alin. (3) lit. e) din O.U.G. nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, precitată, par. 7.

15. Decizia CCR nr 732/20 noiembrie 2018 cu referire la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 5 alin. (5), art. 5 alin. (6), art. 5 alin. (7) și art. 34 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor.

16. Decizia CCR nr 197/09 aprilie 2019 cu referire la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 19 alin. (13), art. 19 alin. (14) din Legea nr. 171/2010 privind stabilirea și sancționarea contravențiilor silvice și ale art. 41 alin. (1).

17. Decizia CCR nr 197/09 aprilie 2019 cu referire la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 19 alin. (13), art. 19 alin. (14) din Legea nr. 171/2010 privind stabilirea și sancționarea contravențiilor silvice și ale art. 41 alin. (1).

18. Decizia CCR nr 152/06 mai 2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9, art. 14 lit. c) indice 1, lit. f), și ale art. 28 din O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență și a ordonanței de urgență în ansamblul ei, precum și a O.U.G. nr. 34/2020 pentru modificarea și completarea O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență și a ordonanței de urgență în ansamblul.

19. Decizia CCR nr 381/08 iunie 2021 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 5 alin. (2) lit. d), ale art. 13 lit. a), ale art. 65 lit. h), ale art. 66 lit. a), în ceea ce privește trimiterea la art. 65 lit. h), ale art. 67 alin. (1) și alin. (2) lit. b), lit. c), lit. d) din Legea nr. 55/2020, privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de Covid-19.

20. Decizia CCR nr 381/08 iunie 2021, par. 49.

21. Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene – art. 15.

22. Cauza CEDO Engels și alții c Olanda, cauzele conexe C5354/72, C5370/72, C5100/71, C5101/71, C5370/72, Hotărârea din 23 noiembrie 1976.

23. Cauza CEDO Ozturk c. Germania, C 8544/79, Hotărârea din 23 octombrie 1984, Cauza CEDO Telfner c. Austria, C33501/96, Hotărârea din 20 martie 2001.

24. Cauza CEDO Salabiaku c. Franța, C 10519/83, Hotărârea din 7 octombrie 1988.

25. Cauza CEDO Haiducu c. România, C7034/07, Decizia de inadmisibilitate din 13 martie 2012, par. 14, par. 15.

26. Decizia CCR nr. 1096/2009 din 8 septembrie 2009, referitoare la excepția de neconstituționalitate a art. 16 alin. (1), alin. (6), alin. (7), art. 21 alin. (1), alin. (3), art. 26 alin. (1), art. 28, art. 47 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor precum și art. 14 alin. (2) din O.U.G. nr. 28/1999 privind obligația operatorilor economici de a utiliza aparate de marcat electronice, pct. I.

27. Decizia CCR nr. 726/2008, referitoare la excepția de neconstituționalitate a art. 32 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, par. 6 din considerente.

28. Decizia CCR nr. 70/2013, referitoare la excepția de neconstituționalitate a art. 19 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, par. 5 din considerente.

29. Decizia CCR nr. 285/2017, referitoare la respingerea excepției de neconstituționalitate a art. 17, art. 34 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, par. 16, 17 din considerente.

30. Cauza CEDO Beleş și alții c. Republica Cehă, C 47273/99, Hotărârea din 12 noiembrie 2002, pct. 49; Cauza CEDO Nait-Liman împotriva Elveția, C 51357/07, Hotărârea din 15 martie 2018, pct. 112.

31. Cauza Bellet c. Franța, C 23805/94, Hotărârea din 4 decembrie 1995, pct. 38.