

CZU 342.9

**PROBLEME CONCEPTUALE ȘI PRACTICE PRIVIND APLICAREA
AMENZII CONTRAVENȚIONALE**

Ianuș ERHAN,

*doctor în drept, conferențiar universitar,
cercetător științific superior,*

*Institutul de Cercetare și Inovare, Universitatea de Stat din Moldova
ORCID: 0000-0003-4110-8133*

Stanislav REABOI,

*doctorand, șef al Secției statistice și evidențe,
Inspectoratul General al Poliției, comisar-principal
ORCID: 0009-0005-1849-4656*

Rezumat

Amenda este sancțiunea contravențională cea mai aplicată. Peste 90 la sută din toate contravențiile sunt sancționate anume cu amendă, care poate fi completată în unele cazuri, cu sancțiunile complementare: privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate, privarea de dreptul de a deține anumite funcții, privarea de dreptul special, punctele de penalizare.

Cu toate acestea, prevederile ce determină procedura de stabilire și încasare a amenzii sunt interpretabile, conțin o multitudine de neclarități, unele chiar nefiind aplicabile.

În contextul dat, se impune revizuirea întregului concept legat de procedura stabilirii amenzii, mărimea acestora, condițiile de achitare, precum și de încasare silită, astfel încât să devină un instrument care, în primul rând, ar demotiva persoanele să comită contravenții, având un rol prioritar preventiv, și nu unul punitiv.

Cuvinte-cheie: amendă, procedură contravențională, unitate convențională, încasare silită, document executoriu.

Abstract

The amend is the most commonly applied contravention sanction. Over 90 percent of all contraventions are sanctioned specifically with a fine, which can be supplemented in some cases with complementary sanctions: deprivation of the right to carry out a certain activity, depri-

vation of the right to hold certain positions, deprivation of a special right, penalty points.

However, the provisions that determine the procedure for establishing and collecting the fine are open to interpretation, contain a multitude of ambiguities, and some are even not applicable.

In this context, it is necessary to review the entire concept related to the procedure for determining the amend, its size, the conditions for payment and forced collection, so that it becomes an instrument that, first and foremost, would motivate people to commit offenses, having a priority preventive role, rather than a punitive one.

Keywords: amend, contravention procedure, conventional unit, forced collection, enforceable document.

Din datele statistice determinăm că în anul 2024 sancțiunea contravențională amenda a fost aplicată pentru 795.325 de cauze (din totalul de 859.650 contravenții), în sumă totală de 559.854.375 lei. Din numărul amenzilor aplicate, au fost achitate 631.128 în sumă de 221.549.423,5 lei, neachitate fiind 164.197 în sumă de 140.997.205 lei [1].

Rata achitării amenzilor contravenționale pentru perioada anului 2024 constituie 73,42%.

Această sancțiune se aplică atât persoanei fizice, respectiv, persoanei cu funcție de răspundere cât și persoanei juridice.

În doctrină întâlnim mai multe definiții ale acestei sancțiuni Amenda contravențională este o sancțiune pecuniară ce afectează contravenientul prin diminuarea patrimoniului acestuia, fapt pentru care a fost denumită sancțiune patrimonială. Amenda contravențională constă în luarea silită din patrimoniul contravenientului a unei sume de bani și trecerea acesteia în patrimoniul statului [2, p. 17].

Suntem parțial de acord cu această definiție, or, sunt situații când amenda este achitată benevol, respectiv, nu tot timpul constă în luarea silită a acestea din patrimoniul contravenientului.

Mai mult ca atât, în situația când contravenientul achită benevol amenda, acesta beneficiază de anumite reduceri, la fel, și în cazul când se aplică procedurile simplificate de constatare și examinare a contravenției (examinarea faptei contravenționale în baza constatărilor personale ale agentului constator, în cazul încheierii acordului de colaborare, la momentul întocmirii chitanței de încasare a amenzii la locul constatării contravenției).

Definiția legală a amenzii, dată de art. 34 din Codul Contravențional, stabilește că „Amenda este o sancțiune pecuniară, care se aplică în cazurile și în limitele prevăzute de prezentul cod” [3].

Amenda se stabilește în unități convenționale, iar o unitate convențională este egală cu 50 de lei.

În anul 2017, când au intrat în vigoare modificările operate prin Legea nr. 208 din 17.11.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, unitatea convențională a fost modificată de la 20 de lei la 50 de lei [4].

Inițial, Guvernul propunea ca mărimea **unității convenționale** să constituie 1% din salariul mediu pe economie stabilit pentru anul curent, însă în final s-a stabilit o sumă fixă de 50 de lei. Concomitent, potrivit proiectului, s-a mărit și pragul maxim al **amenzi** contravenționale de la 150 la 500 de unități convenționale pentru persoane fizice și de la 500 până la 1500 de unități convenționale pentru persoanele juridice [5].

Autorii amendamentelor au afirmat că unitatea convențională în mărime de 20 de lei a fost stabilită încă în anul 2002 și a rămas neschimbată până în prezent, iar aplicarea acesteia este disproporționată în raport cu gravitatea infracțiunii/contravenției săvârșite [6].

Majorarea respectivă a făcut obiectul unei sesizări privind controlul constituționalității prevederilor – „O unitate convențională este egală cu 50 de lei” din art. 34, alin. (1) din Codul contravențional [7].

Motivele sesizării se rezumau la faptul că modificarea cuantumului unității convenționale contravine articolelor 1, 4, 7, 16, 21, 46, 47 și 54 din Constituție, precum și art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, iar aplicarea amenzilor contravenționale în quantum majorat va duce la sărăcirea populației și va dezechilibra situația financiară a celor cu venituri medii. La fel, în sesizare se menționează că în Codul contravențional nu sunt prevăzute instrumente de echilibrare a situației celor cu venituri medii în vederea garantării drepturilor constituționale la egalitate, la proprietate și la asistență socială. Totodată, autorul susține că scopul majorării unității convenționale nu este de a reechilibra instrumentul de restabilire a ordinii de drept și de reeducare a contravenientului, dar de compensare a deficitului bugetar.

Examinând sesizarea, Curtea Constituțională a menționat că aspectele de politică socială constituie un domeniu distinct de politica penală, inclusiv cea contravențională. Or, Curtea subliniază că scopul legii contravenționale constă în apărarea drepturilor și libertăților legitime ale persoanei, apărarea proprietății, ordinii publice, a altor valori ocrotite de lege, în soluționarea cauzelor contravenționale, precum și în prevenirea săvârșirii de noi contravenții. Respectiv, Curtea a constatat că sesizarea nu întrunește condițiile pentru a fi examinată în fond [7].

În ceea ce ține de limitele generale de la care poate varia amenda ce se aplică persoanelor fizice, aceasta este stabilită de la una la 1500 de unități convenționale, iar în cazul persoanelor cu funcție de răspundere – de la 10 la

1500 de unități convenționale.

Cât privește cuantumul amenzilor, acesta este determinat de gradul de pericol social al faptei și vinovăția contravenientului și trebuie să se încadreze în limitele prevăzute de lege [8, p. 59].

Astfel, pentru fiecare contravenție limitele concrete ale sancțiunii sub formă de amendă sunt stabilite expres de sancțiunea articolului care prevede contravenția sancționată.

Paradoxal, dar în legislație există doar o singură contravenție pentru care este stabilită o unitate convențională, și anume cea prevăzută la art. 230 (Conducerea unui vehicul cu încălcarea regulilor de amplasare a numărului de înmatriculare sau conducerea unui vehicul fără un astfel de număr, și anume alin. (5) „Nemenținerea în stare curată a dispozitivelor de iluminare, de semnalizare, a numărului de înmatriculare, a seturilor reflectorizante, a sticlelor de la portierele din față și a parbrizului vehiculului” [3].

Ce ține de limita maximă a sancțiunii sub formă de amendă (1500 de unități convenționale), există doar câteva cazuri în care poate fi vizată persoana fizică, și anume:

- articolul 74 (încălcarea legislației cu privire la patrimoniul cultural, patrimoniul arheologic sau monumentele de for public, alin. (11) (accesul cu detectoare de metale sau cu alte aparate de teledetecție și utilizarea lor în siturile arheologice sau în zonele cu potențial arheologic fără autorizația corespunzătoare);

- **articolul 263** (desfășurarea ilegală a activității de întreprinzător) sancțiunea de la alin. (9) poartă un caracter general, ipotetic poate fi aplicată inclusiv persoanei fizice;

- **articolul 263²** (nedeclararea informației cu privire la beneficiarul efectiv/beneficiarii efectivi), la fel, sancțiunea poartă un caracter general, respectiv, poate fi aplicată și persoanei fizice;

- **articolul 287** (încălcarea regulilor vamale) în aliniatele 8, 10¹ și 11 nu determină exact care este subiectul răspunderii, adică poartă caracter general, fiind posibil de atras la răspundere și persoana fizică.

Referitor la persoana cu funcție de răspundere și persoana juridică, limita maximă de 1500 de unități convenționale este stabilită pentru mai multe contravenții

Revenind la prevederile legale, Codul contravențional determină că „Amenda se aplică persoanelor juridice în limitele stabilite de articolul din partea specială a cărții întâi a prezentului cod, după caz:

a) amendă de la 10 la 1500 de unități convenționale;

b) amendă în mărimea valorii produsului, serviciului respectiv, care constituie obiectul contravenției, dar nu mai puțin de valoarea limitei maxime în unități convenționale, în cazul în care acest fapt este prevăzut expres

de norma materială din partea specială a cărții întâi” [3].

Dacă în privința prevederilor ce determină limitele valorice în unități convenționale interpretări nu există, atunci cele ce stabilesc amenda în mărimea valorii produsului sau serviciului nu sunt clare, or, în situația în care nu sunt expres prevăzute condițiile de aplicare a acestora, există un șir de incertitudini în privința aplicării acestui mecanism. La fel, în situația, în care produsele care constituie obiectul contravenției au statut de corpuri delictive și sunt pasibile de confiscare, cum se va proceda? Va fi aplicată și amenda în mărimea valorii produsului și, totodată, se va decide confiscarea propriu-zisă a produsului?

Următoarele prevederi sunt cele care determină că „Comiterea repetată de către persoana juridică, în decursul unui an, a încălcărilor specificate în partea specială a cărții întâi a prezentului cod se sancționează cu amendă în mărime dublă din suma amenzii în valoarea limitei maxime, indicată în partea specială a cărții întâi”, iar „Comiterea de către persoana juridică a treia oară și mai mult, în decursul unui an, a încălcărilor specificate în partea specială a cărții întâi a prezentului cod se sancționează cu amendă în mărime triplă din suma amenzii în valoarea limitei maxime, indicată în partea specială a cărții întâi” [3].

În cazul dat neclaritatea vine din situația: care ar fi aceste contravenții? Este vorba de aceleași contravenții pentru care persoana a fost sancționată inițial sau prevederile date pot fi extinse și pentru toate contravențiile, în sensul comiterii repetate a altor contravenții?

La fel, plafonul stabilit „în valoarea limitei maxime” diminuează din aplicarea acestor prevederi, de exemplu, în situația când inițial persoana juridică a fost sancționată în limitele valorii maxime.

Alte prevederi interpretabile sunt cele stabilite de art. 44¹ (Aplicarea sancțiunii mai blânde decât cea prevăzută de lege), care determină că „Ținând cont de circumstanțele excepționale ale cauzei, legate de scopul și motivele faptei, de rolul contravenientului în săvârșirea contravenției, de personalitatea contravenientului, de comportarea lui în timpul și după consumarea contravenției, de alte circumstanțe care micșorează esențial gravitatea faptei și a consecințelor ei, precum și de contribuirea activă a participantului unei contravenții săvârșite în grup la descoperirea acesteia, agentul constator, după caz, procurorul, instanța de judecată sau comisia administrativă poate aplica o sancțiune sub limita minimă, prevăzută de partea specială a cărții întâi pentru contravenția respectivă”. Totodată, aceste prevederi „nu se aplică persoanelor care în cursul unui an au comis repetat aceeași contravenție sau care nu au executat sancțiunile contravenționale pentru faptele comise anterior sau au antecedente penale nestinse” [3].

Prevederile date au un caracter general, respectiv, mecanismul nefi-

ind unul detaliat și clar, acordând posibilitate autorităților competente de a aplica sancțiuni să interpreteze prevederile legale în mod subiectiv. La fel, din logica prevederilor legale stabilite în Codul contravențional, unde avem prevăzută limita minimă și maximă a sancțiunii sub formă de amendă, este evident că atunci când sunt constatate circumstanțe atenuante, contravenientul demonstrează un comportament cooperant, fapta este de o gravitate redusă, consecințele survenite nu sunt grave, persoana competentă de a examina cauza contravențională va aplica limita minimă a sancțiunii, inclusiv, sub formă de amendă.

În acest sens, la acest capitol nu există o practică clară și uniformă pentru toate autoritățile cu competențe de a constata și examina contravenții, de exemplu, la nivelul poliției, care este autoritatea cu cele mai extinse competențe și cu cei mai mulți angajați ce au statut de agenți constatați, aceste prevederi nu se aplică.

Conform art. 34, alin. (2⁴) din Codul contravențional, contravenientul are obligația de a achita amenda în mod benevol în termen de **30 de zile** de la data stabilirii acesteia.

În această perioadă, autoritatea constatoare urmărește achitarea benevolă și nu întreprinde acțiuni de executare silită.

Dacă, la expirarea termenului de 30 de zile, amenda nu a fost achitată, în temeiul art. 34, alin. (4) Cod contravențional și art. 183, alin. (2) Cod de executare, agentul constator transmite documentul executoriu (decizia contravențională) către executorul judecătoresc competent, conform domiciliului sau sediului contravenientului.

Astfel, conform Codului de executare, art. 11 (Documentele executorii), sunt documente executorii și se execută conform normelor stabilite de prezentul cod, inclusiv „deciziile (hotărârile) contravenționale, inclusiv cele emise de agenții constatați în limitele competenței atribuite lor prin lege, în partea încasării amenzii [9].

Executorul judecătoresc, potrivit art. 10 alin. (1)–(3) din Codul de executare, inițiază procedura de **executare silită**, în baza sesizării primite, prin identificarea bunurilor și veniturilor contravenientului.

În cazul în care, între timp, se constată că amenda a fost deja achitată, executorul emite o încheiere de refuz la primirea documentului executoriu, informând agentul constator (art. 183 alin. (3¹) Cod de executare).

Executorul judecătoresc, în termen de 10 zile, verifică mijloacele bănești aflate pe conturile bancare ale persoanei juridice și prezintă ordinul incaso instituției financiare pentru virarea sumei amenzii la contul indicat în titlul executoriu [10, p. 251].

Dacă amenda nu a fost achitată, executorul dispune măsuri de executare forțată și recuperează, concomitent, cheltuielile de executare.

În situația în care executarea silită nu este posibilă din cauza:

- lipsei sau insuficienței bunurilor debitorului și/sau,
- eschivării cu rea-voință a contravenientului, executorul, conform art. 183 alin. (4) Cod de executare, restituie documentul executoriu neexecutat și solicită agentului constatator să înainteze demers în instanța de judecată privind înlocuirea sancțiunii amenzii în condițiile art. 34 din Codul contravențional.

În acest sens, există un șir de subtilități privind neachitarea amenzii în condițiile susmenționate. Întâi de toate, urmează a fi demonstrat faptul că este imposibilă executarea cauzei de către executor, adică este imposibil de a încasa suma amenzii prin acțiunile dispuse: blocarea sumei pe card salarial, sechestre pe bunuri, altele.

Amenda se înlocuiește de către instanța de judecată în a cărei rază teritorială își are sediul autoritatea din care face parte agentul constatator care a examinat cauza, la demersul acestuia sau al procurorului care a examinat cauza. În cazul în care sancțiunea este aplicată de către instanța de judecată, înlocuirea se efectuează de către instanța care a judecat cauza în fond, la demersul executorului judecătoresc [3].

Procedura de înlocuire a sancțiunii amenzii este stabilită de prevederile art. 34, alin. (4)–(8) din Codul contravențional, respectiv, instanța de judecată poate dispune, la demersul agentului constatator sau al executorului judecătoresc, înlocuirea sumei neachitate a amenzii cu una dintre următoarele sancțiuni:

- amendă în mărime dublă (fără a depăși limita maximă legală);
- privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate (6 luni – 1 an);
- muncă neremunerată în folosul comunității (până la 60 de ore, calculând o oră pentru o unitate convențională);
- arest contravențional (până la 30 de zile, câte o zi pentru 2 unități convenționale).

Totodată, pentru contravențiile prevăzute la art. 228–245 Cod contravențional (contravențiile în domeniul circulației rutiere), instanța poate înlocui amenda neachitată cu privarea de dreptul de a conduce vehicule pe un termen de 6 luni până la un an.

Chiar dacă prevederile date par a fi clare, în practică există multe neclarități și interpretări legate de aplicarea acestora.

Ce ține de aplicarea amenzii în mărime dublă, chiar dacă amenda aplicată inițial a fost dublată, certitudinea achitării și încasării acesteia este foarte mică, mai ales, în condițiile în care aceasta nu a fost achitată și încasată inițial, inclusiv, prin proceduri de executare silită, cu atât mai mult atunci când va fi mai mare.

Cu referință la munca neremunerată în folosul comunității, există anumite limitări legate de aplicare acesteia. Respectiv, în conformitate cu art. 37 alin. (3) Cod contravențional, munca neremunerată în folosul comunității poate fi aplicată doar persoanelor care acceptă în mod expres executarea acestei sancțiuni, cu excepția contravențiilor stabilite la art. 78¹ (violența în familie) și 318¹ (neexecutarea ordinului de restricție de urgență).

Astfel, înlocuirea amenzii cu munca neremunerată în folosul comunității poate avea loc doar în cazul în care contravenientul și-a manifestat acordul în scris pentru executarea acestei forme de sancțiune. În lipsa acordului, instanța de judecată nu va putea aplica înlocuirea sancțiunii date [8, p. 60].

În practică, un număr semnificativ de demersuri înaintate de agenții constatori sunt respinse de instanțele de judecată din motivul refuzului contravenienților de a presta o asemenea muncă, ceea ce reduce eficiența acestei măsuri alternative.

Referitor la prevederile ce țin de înlocuirea arestului contravențional, până la 30 de zile, câte o zi pentru 2 unități convenționale, acestea nu se aplică de o perioadă mai îndelungată de timp, or, se consideră că pentru datorii pecuniare, inclusiv neachitarea amenzii, persoana nu poate fi privată de libertate, acesteia fiindu-i garantate drepturile constituționale, în special, libertatea individuală și siguranța persoanei, stabilită de art. 25 din Constituție. În acest sens, considerăm prevederile date inaplicabile și desuete, urmând a fi abrogate.

În **concluzie**, considerăm că procedura de transmitere a cauzelor către executorul judecătoresc în vederea încasării silite a amenzilor contravenționale reprezintă un mecanism legal complex, menit să asigure executarea efectivă a sancțiunilor aplicate.

Totuși, eficiența acestei proceduri este adesea diminuată de:

- lipsa bunurilor executabile ale contravenienților;
- refuzul persoanelor de a presta muncă neremunerată în folosul comunității;
- durata îndelungată a proceselor de înlocuire a sancțiunilor prin intermediul instanței.

Se recomandă consolidarea colaborării dintre agenții constatori și executorii judecătorești, precum și analizarea oportunității modificării cadrului legal pentru a spori eficiența executării sancțiunilor contravenționale și gradul de recuperare a amenzilor neachitate.

Totodată, se propune digitalizarea procesului de transmitere a documentelor executorii către executorii judecătorești, prin implementarea unui mecanism electronic securizat de expediere, recepționare și urmărire a executării, care ar reduce timpul de procesare, ar elimina riscul pierderii documentelor pe suport de hârtie și ar asigura trasabilitatea fiecărei cauze în timp real.

Referințe bibliografice

1. Contravenții constatate în anul 2024, disponibil pe: https://statistica.gov.md/ro/contravenitii-constatate-in-anul-2024-9478_61760.html
2. Hotca M. A., Drept contravențional. Suport de curs. București: Universitatea „Nicolae Titulescu”, 2011-2012.
3. Codul contravențional, Legea nr. 218 din 24.10.2008. În: Monitorul Oficial nr. 3-6 din 16.01.2009.
4. Legea nr. 208 din 17.11.2016 privind modificarea și completarea Codului contravențional al Republicii Moldova nr. 218-XVI din 24 octombrie 2008. În: Monitorul Oficial nr. 441-451 din 16.12.2016, art. 879.
5. <https://monitorul.fisc.md/editorial/marimea-unitatii-conventionale-va-constitui-50-lei.html/>
6. <https://www.moldpres.md/rom/societate/unitatea-conventionala-a-fost-majorata-de-la-20-de-lei-pina-la-50-de-lei>
7. Decizia Curții Constituționale nr. 36 din 20.04.2017 de inadmisibilitate a sesizării nr. 47a/2017 privind controlul constituționalității unor prevederi din articolul 34 alineatul (1) din Codul contravențional nr. 218-XVI din 24 octombrie 2008 (cuantumul unității convenționale). În: Monitorul Oficial nr. 265-273 din 28.07.2017, art. 87.
8. Pantea Oleg, Antoci Albert. Drept contravențional: suport de curs, ediția a II-a, revizuită și adăugită, Chișinău: CEP USM, 2023.
9. Codul de executare, Legea nr. 443 din 24.12.2004. În: Monitorul Oficial nr. 214-220 din 05.11.2010, art. 704.
10. Trofimov Igor, Crețu Andrian. Drept procesual contravențional. Chișinău: „Cartea militară”, 2017, p. 251.