

ANDREEA VERNEA

Răspunderea persoanei juridice în dreptul mediului

*Teză de doctorat susținută la
Universitatea din București, Facultatea de Drept,
sub coordonarea științifică a
Prof. univ. dr. Daniela-Steliana Marinescu*



Hamangiu

Cuprins

Capitolul I. Particularități ale răspunderii civile a persoanei juridice

în dreptul mediului	5
Considerații introductive	5
1. Conceptul de persoană juridică. Circumstanțierea acesteia în dreptul privat românesc	6
2. Principii care stau la baza atragerii răspunderii persoanei juridice în dreptul mediului	10
3. Răspunderea civilă delictuală a persoanei juridice în sistemul Codului civil român și relevanța acesteia pentru protecția mediului	15
3.1. Răspunderea delictuală pentru fapta proprie	15
3.2. Răspunderea comitentului persoana juridică pentru fapta prepusului	33
3.3. Răspunderea persoanei juridice pentru prejudiciul cauzat de lucruri	36
3.4. Răspunderea persoanei juridice pentru pagubele generate de produsele cu defecte	38
4. Reglementări speciale privitoare la răspunderea civilă a persoanei juridice pentru prejudicii aduse mediului	41
4.1. Particularitățile răspunderii civile pentru daunele nucleare, astfel cum rezultă din Legea nr. 703/2001	41
4.2. Răspunderea civilă prevăzută de Legea apelor nr. 107/1996	45
4.3. Răspunderea civilă conform O.U.G. nr. 92/2021 privind regimul deșeurilor	48
4.4. Răspunderea civilă reglementată de Codul silvic și de Legea nr. 171/2010 privind sancționarea contravențiilor silvice	53
5. Considerații privind răspunderea civilă a statului	57

Capitolul II. Răspunderea penală a persoanei juridice în dreptul

mediului	60
Considerații introductive	60
1. Răspunderea penală, infracțiunile și importanța acestora în protecția mediului	62
2. Particularitățile răspunderii penale a persoanei juridice în sistemul Codului penal, cu relevanța în asigurarea protecției mediului	69

3. Reglementarea răspunderii penale pentru săvârșirea de infracțiuni îndreptate împotriva mediului conform Directivei 2008/99/CE	77
3.1. Particularități ale răspunderii penale prevăzute în Directiva 2008/99/CE	77
3.2. Infracțiunile de mediu prevăzute în Directiva 2008/99/CE	80
3.3. Reevaluarea efectelor directivei și propunerea de directivă din 15 decembrie 2021	86
3.4. Directiva (UE) 2024/1203 privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal	88
4. Particularități ale răspunderii penale a persoanei juridice în cazul infracțiunilor reglementate de O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului	91
5. Răspunderea penală a persoanei juridice în cazul infracțiunilor reglementate de Codul penal	118
6. Particularități ale răspunderii penale a persoanei juridice în cazul infracțiunilor reglementate de O.U.G. nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice	127
7. Răspunderea penală a persoanei juridice în cazul infracțiunilor reglementate de Legea nr. 331/2024 privind Codul silvic	132
8. Răspunderea penală a persoanei juridice în cazul infracțiunilor prevăzute de Legea apelor nr. 107/1996	137
9. Particularități ale răspunderii penale a persoanei juridice în cazul infracțiunilor prevăzute de Legea nr. 104/2011 privind calitatea aerului înconjurător	144
10. Răspunderea penală a persoanei juridice în cazul infracțiunilor prevăzute de Legea nr. 111/1996 privind desfășurarea în siguranță, reglementarea, autorizarea și controlul activităților nucleare	146
11. Răspunderea penală a persoanei juridice în cazul infracțiunilor prevăzute de O.U.G. nr. 92/2021 privind regimul deșeurilor	152
12. Aspecte de drept comparat	166

Capitolul III. Răspunderea contravențională a persoanei juridice în dreptul mediului **175**

1. Cadrul general al răspunderii contravenționale, ca formă a răspunderii juridice, cu privire particulară asupra contravențiilor îndreptate împotriva mediului. Definiția contravenției de mediu.	175
2. Persoana juridică, subiect activ al contravenției de mediu	186

3. Contravențiile prevăzute de O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului	190
4. Particularități ale contravențiilor reglementate de O.U.G. nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice, susceptibile de a fi săvârșite de o persoană juridică	237
5. Particularități ale contravențiilor regăsite în Legea nr. 171/2010 privind stabilirea și sancționarea contravențiilor silvice, susceptibile de a fi săvârșite de o persoană juridică	254
6. Particularități ale contravențiilor prevăzute de Legea apelor nr. 107/1996, susceptibile de a fi săvârșite de o persoană juridică	265
A. Contravenții care vizează încălcarea obligațiilor stabilite în sarcina autorităților, în vederea protecției mediului acvatic	266
B. Contravenții săvârșite prin încălcarea măsurilor de prevenție și protecție a mediului acvatic, în general, de către persoane juridice de drept privat	269
C. Contravenții săvârșite prin încălcarea măsurilor de prevenție și protecție a mediului acvatic, în special, cu ocazia desfășurării activităților industriale de către persoane juridice de drept privat	280
7. Particularități ale contravențiilor regăsite în Legea nr. 104/2011 privind calitatea aerului înconjurător, susceptibile de a fi săvârșite de o persoană juridică	289
8. Particularități ale contravențiilor regăsite în Legea nr. 111/1996 privind desfășurarea în siguranță, reglementarea, autorizarea și controlul activităților nucleare, susceptibile de a fi săvârșite de o persoană juridică	294
9. Particularități ale contravențiilor prevăzute de O.U.G. nr. 92/2021 privind regimul deșeurilor, susceptibile de a fi săvârșite de o persoană juridică	303
Concluzii, contribuții personale și propuneri de lege ferenda	329
Bibliografie	347

Capitolul III. Răspunderea contravențională a persoanei juridice în dreptul mediului

1. Cadrul general al răspunderii contravenționale, ca formă a răspunderii juridice, cu privire particulară asupra contravențiilor îndreptate împotriva mediului. Definiția contravenției de mediu.

Răspunderea contravențională, spre deosebire de răspunderea penală are o sorginte emanamente administrativă, legiuitorul urmărind protejarea valorilor sociale de interes general împotriva faptelor de o pericolozitate minoră, care nu ar putea atrage răspunderea penală. Prin raportare la răspunderea civilă, menită a repara prejudiciul resimțit de o persoană printr-o faptă ilicită, răspunderea contravențională are ca scop prevenirea și sancționarea făptuitorului pentru încălcarea unui comandament impus.

Sediul materiei în legislația română este reprezentat de Ordonanța de Guvern nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor¹, având valoarea de normă-cadru, căreia i se alătură un număr consistent de reglementări speciale, regăsite într-o multitudine de acte normative, de natură diferită, pornind de la lege organică și terminând cu hotărâri ale consiliului local.

Doctrina² a reținut că legislația națională în materie contravențională, este departe de a fi cristalizată, sistematizată și de a fi conturat un punct de vedere unitar în problema clarificării naturii juridice a contravenției și a răspunderii contravenționale. Alt autor³ a arătat că de-a lungul existenței materiei contravențiilor, natura juridică a regimului contravențional s-a schimbat.

Ultima afirmație este justificată de istoria reglementării române, întrucât în Codurile penale moderne, respectiv în Codul penal 1864⁴ și Codul penal 1936⁵, contravențiile constituiau o formă a ilicitului penal, alături de crime și delictе. Prin Decretul Marii Adunări Naționale nr. 184/1954⁶ contravențiile au fost calificate drept abateri de natură administrativă, fiind reglementate printr-un act normativ cadru, distinct de legislația penală. Acest din urmă sistem s-a menținut până în prezent.

Doctrina actuală⁷ realizează o diferențiere între două standarde, respectiv standardul intern în care legislația de natură contravențională este distinctă de cea penală, deși există o serie de similitudini între valorile sociale ocrotite și anumite

¹ M. Of. nr. 410 din 25 iulie 2001.

² D. APOSTOL-TOFAN, *Drept administrativ*, vol. II, ed. a IV-a, Ed. C.H. Beck, București, 2017, p. 371.

³ A. IORGOVAN, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ed. a IV-a, Ed. All Beck, București, 2004, p. 374.

⁴ Codul penal Cuza, publicat la 30 octombrie 1864, în vigoare din 30 aprilie 1865.

⁵ Codul penal Carol al II-lea, în vigoare din 18 martie 1936.

⁶ B. Of. nr. 25 din 21 mai 1954.

⁷ A.G. DINESCU, *Legislația contravențiilor*, Ed. Hamangiu, București, 2017, p. 2-6.

elemente procedurale și standardul convențional, reprezentat de jurisprudența CEDO relevantă, ce conduce la calificarea unor acte sancționatorii contravenționale drept „acuzății în materie penală”, fapt care atrage aplicarea unor garanții procesuale provenite din materia penală, precum prezumția de nevinovăție.

La nivel sumar, vom analiza ambele standarde în vederea sistematizării trăsăturilor generale ale răspunderii contravenționale în legislația actuală.

Standardul intern, după cum arătam anterior, autonomizează contravenția, stabilind că aceasta apără valorile sociale care nu sunt ocrotite prin legea penală¹. Apreciem exprimarea legiuitorului inexactă, deoarece obiectul juridic al contravențiilor nu este, în mod esențial, diferit de obiectului juridic al infracțiunilor, de exemplu în materie silvică, diferența dintre calificarea faptei drept infracțiune sau contravenție rezidă în valoarea prejudiciului, însă obiectul juridic este în ambele situații reprezentat de integritatea fondului forestier național.

Relevanța practică a calificării contravenției rezidă în regulile aplicabile în materia procedurii în fața instanței de control contravențional. Astfel, reținând că regimul răspunderii contravenționale este eminamente diferit de regimul răspunderii penale, iar desfășurarea procedurii judiciare este supusă regulilor de drept procesual civil, conform art. 47 din O.G. nr. 2/2001, dispozițiile referitoare la sarcina probei din materia procedurii civile sunt incidente. Prin urmare, după încheierea unui proces verbal de constatare și sancționare a contravenției, la momentul contestării acestuia în fața instanței de judecată, persoana care face o afirmație în fața organului judiciar, respectiv formulează o critică privind legalitatea sau temeinicia procesului verbal, va fi nevoită să o probeze, în baza principiului *actor incumbit probatio*, reglementat de art. 249 C.proc.civ., prezumția de nevinovăție fiind străină procesului civil².

O altă problemă de importanță practică decurge și din calitatea normei de incriminare, care, în materie penală, trebuie să îndeplinească condițiile accesibilității și previzibilității, pe când în materie administrativă această exigență nu este impusă.

Standardul convențional, impus de aderarea României la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, conduce la calificarea unor acte sancționatorii contravenționale drept „acuzății în materie penală”, fapt care atrage aplicarea unor garanții procesuale provenite din materia penală, astfel cum au fost reglementate de art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

După cum s-a reținut și în doctrină³, Curtea a elaborat trei criterii în stabilirea naturii penale a acuzației, în vederea asigurării garanțiilor specifice art. 6 CEDO⁴: 1) criteriul calificării interne, 2) criteriul naturii faptei incriminate, 3) criteriul scopului și severității sancțiunii.

¹ Conform art. 1, teza I din O.G. nr. 2/2001.

² A.G. DINESCU, *op. cit.*, p. 5.

³ O. PODARU, R. CHIRIȚĂ, I. PĂSCULEȚ, A. BACHIS, *Regimul juridic al contravențiilor*, O.G. nr. 2/2001 comentată, ed. a V-a, Ed. Hamangiu, București, 2021, p. 3.

⁴ Pentru prima dată criteriile au fost dezvoltate în cauza CEDO, *Engel și alții c. Olandei*, din 8 iunie 1976.

Criteriul calificării interne presupune că legislația națională să impună aplicarea garanțiilor specifice procesului penal în procedura contravențională, cu alte cuvinte, legislația națională să includă fapta în dreptul penal. Acest criteriu are o natură prioritară, în sensul că este suficientă îndeplinirea lui, fără a se impune analiza celorlalte două criterii. În egală măsură, neîndeplinirea condiției calificării interne nu conduce la concluzia că făptuitorul nu poate beneficia de garanțiile aferente procesului penal, Curtea Europeană a Drepturilor Omului nefiind ținută de calificarea dată faptei de legislația națională¹. În situația neîndeplinirii acestui criteriu, precum în situația legislației române², se va proceda la analiza celorlalte două, care trebuie să fie îndeplinite în mod cumulativ.

Cu privire la natura faptei incriminate, este necesar să se stabilească dacă destinatarii sunt necircumstanțiați, respectiv întreaga populație, fapt care atrage calificarea faptei drept penală sau sunt circumstanțiați prin raportare la profesie ori statut, fapt care conduce la calificarea faptei drept abatere administrativă (de exemplu poate fi săvârșită numai de funcționari publici). Doctrina³ a mai reținut că se va avea în vedere și gravitatea faptei pentru a delimita corect importanța circumstanțierii destinatarilor normei, pornind de la jurisprudența Curții în cauza *Campbell și Fell c. Regatul Unit*, din 28 iunie 1984.

Referitor la scopul și severitatea sancțiunii avem în vedere că dacă scopul aplicării sancțiunii este predominant reparator și nu punitiv, respectiv preventiv, nu suntem în prezența unei fapte de natură penală, însă, dacă prin severitatea sancțiunii aplicabile *in concreto*, drepturile făptuitorului sunt limitate atât ca amplitudine sau ca durată a exercițiului pentru o perioadă îndelungată, ori, prin valoarea extrem de ridicată a sancțiunilor pecuniare⁴.

Literatura de specialitate națională⁵ a apreciat că în practica și Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, gravitatea sancțiunii reprezintă criteriul determinant, în principal, pentru a include o faptă în sfera noțiunii de „materie penală”. *Nu putem decât să manifestăm o rezervă față de această apreciere, întrucât criteriile anterior expuse au o ierarhie, prioritară fiind îndeplinirea primului criteriu, iar în cazul în care acesta nu este satisfăcut este strict necesară întrunirea cumulativă a celorlaltor două, gravitatea sancțiunii neputând fi un criteriu determinant, în principal, atât timp cât lipsa întrunirii celorlaltor condiții nu poate conduce la calificarea actului sancționator drept o „acuzatie în materie penală”, pornind de la raționamentul Curții din cauza Engel și alții c. Olandei, din 8 iunie 1976.*

Un factor extrem de important și susceptibil de a genera un nivel ridicat de volatilitate criteriilor stabilite jurisprudențial este raportarea severității sancțiunii, în

¹ A.G. DINESCU, *op. cit.*, p. 7.

² Diferențierea dintre răspunderea penală și cea contravențională, prin urmare, calificarea diferită a faptei, rezidă din prevederile art. 1 din O.G. nr. 2/2001.

³ O. PODARU, R. CHIRIȚĂ, I. PĂSCULEȚ, A. BACHIȘ, *op. cit.*, p. 4

⁴ CEDO, Cauza *Ozturk c. Germaniei*, din 21 februarie 1984, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-57553%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57553%22]}), consultată la 22 iulie 2022.

⁵ G. MANU, *Contravenția de mediu*, Ed. Universul Juridic, București, 2017, p. 25.

concreto, la situația fiecărui făptuitor, respectiv la posibilitățile sale financiare și la interesul său efectiv în salvagardarea dreptului supus restrângerii. Considerăm că marja de apreciere permisă instanței nu trebuie să conducă la situații inechitabile, astfel, deși o sancțiune pecuniară, respectiv o amendă contravențională, poate să nu îndeplinească condițiile de severitate pentru o societate comercială activă, cu flux economic solid, aceeași amendă poate avea un efect dirimant pentru o societate comercială acționând în același domeniu de activitate, însă cu dificultăți economice, ori aflată într-o procedură de reorganizare. Mai mult, aprecierea severității nu trebuie limitată strict la sancțiunea principală, întrucât, de regulă, dispunerea unei măsuri complementare, precum confiscarea bunurilor folosite, închiderea unității sau suspendarea activității, prejudiciază mult mai mult contravenientul decât o amendă cu scop punitiv.

O ultimă problemă importantă în relația dintre dreptul penal și dreptul contravențional este reprezentată de raportul existent între acestea. Pe de o parte, doctrina de drept penal¹ a reținut că dreptul penal are un caracter subsidiar, respectiv intervine *ultima ratio*, atunci când alte ramuri de drept nu pot oferi soluții suficiente de protecție a societății. Pe de altă parte, literatura de drept contravențional², consideră că dreptul contravențional prezintă un caracter de subsidiaritate față de dreptul penal, întrucât ocrotește relațiile sociale care nu sunt ocrotite, la rândul lor, de dreptul penal. Considerăm că această din urmă apreciere este eronată. În primul rând conferirea protecției administrative unor relații sociale identice similare celor ocrotite de dreptul penal, însă prin sancționarea abaterilor mai puțin periculoase, într-o manieră mai blândă, dreptul contravențional constituie regula față de încălcarea normelor impuse de legiuitor, iar numai dacă aceste sancțiuni sunt insuficiente ori gravitatea faptei reclamă o intervenție promptă în vederea restabilirii ordinii de drept, deci, în subsidiar, vor fi incidente instituțiile răspunderii penale. Probabil concluzia autorilor precitați a fost determinată de o ușoară confuzie între scopul sancțiunilor penale (care determină caracterul subsidiar al dreptului penal față de alte ramuri de drept) și obiectul de reglementare al dreptului contravențional (care cuprinde relațiile sociale pentru care nu ar fi fost proporțională o protecție penală). Așadar, întrucât subsidiaritatea vizează elemente diferite, concluzia privitoare la caracterul subsidiar al dreptului contravențional față de dreptul penal nu poate fi primită.

Analizând trăsăturile generale ale contravenției, considerăm că se impun câteva repere temporale esențiale pentru analiză.

La momentul intrării în vigoare a O.G. nr. 2/2001 (24 august 2001), art. 47 din acest act normativ prevedea: „Dispozițiile prezentei ordonanțe se completează cu dispozițiile Codului de procedură civilă”. În urma modificării art. 47 prin art. 41 pct. 7

¹ F. STRETEANU, *Tratat de drept penal. Partea generală*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 29

² O. PODARU, R. CHIRIȚĂ, I. PĂSCULEȚ, A. BACHIȘ, *op. cit.*, p. 2; A.G. DINESCU, *op. cit.*, p. 2; G. MANU, *Jurisprudența contravențională de mediu*, Ed. Universul Juridic, București, 2021, p. 19.

din Legea nr. 76/2012 privind punerea în aplicare a Codului de procedură civilă¹, acesta a dobândit forma actuală: „Dispozițiile prezentei ordonanțe se completează cu dispozițiile Codului penal și ale Codului de procedură civilă, după caz”. În atare situație, până la momentul intrării în vigoare a Legii nr. 76/2012, la 15 februarie 2013, dispozițiile referitoare la răspunderea persoanei juridice din Codul penal nu aveau aptitudinea de a fi aplicate în completarea dispozițiilor O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor.

La data de 01.02.2014 a intrat în vigoare actualul Cod penal².

A. Pe durata activității Codului penal 1968, respectiv din data de 24.08.2001³ până în data de 31 ianuarie 2014⁴.

Doctrina relevantă⁵ apărută în primii ani după intrarea în vigoare a O.G. nr. 2/2001 a reținut că trăsăturile esențiale ale contravenției sunt în număr de trei, respectiv: 1) faptă săvârșită cu vinovăție, 2) faptă care prezintă un pericol social mai redus decât infracțiunea și 3) faptă sancționată prin legi sau alte acte normative.

Observăm că aceste trăsături au ca punct de pornire definiția infracțiunii dată de art. 17, teza I Cod penal 1968⁶, care stipula că „Infracțiunea este fapta care prezintă pericol social, săvârșită cu vinovăție și prevăzută de legea penală”. Corelativ, art. 1 din Legea nr. 32/1968 vizând stabilirea și sancționarea contravențiilor⁷, ulterioră publicării Codului penal 1968, a definit contravenția într-un mod corelativ infracțiunii, drept „fapta săvârșită cu vinovăție, care prezintă un pericol social mai redus decât infracțiunea și este prevăzută și sancționată ca atare prin legi, decrete sau prin acte normative ale organelor arătate în legea de față”.

Autorul precitat⁸ consideră că trăsăturile esențiale ale contravenției, ca faptă ilicită, se mențin parțial și în reglementarea actuală, chiar dacă legiuitorul contemporan nu a mai făcut referire la noțiunea de pericol social în definirea contravenției, însă din ansamblul reglementării a condus la concluzia că are în vedere faptele de o gravitatea mai redusă decât cele calificate de lege drept infracțiuni.

Punctual, reținem că de esența contravenției este ca fapta să fie săvârșită cu vinovăție. Întrucât norma cadru în materie contravențională nu stipulează formele vinovăției, considerăm că prin raportarea la similitudinile dintre răspunderea contravențională și răspunderea penală, dar, în special, în considerarea formei actuale a art. 47 din O.G. nr. 2/2001, norma generală va fi reprezentată de Codul penal, care prevede formele de vinovăție în art. 19 C.pen. 1968, respectiv art. 16 C.pen. 2009,

¹ M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012.

² Legea nr. 286/2009, M. Of. nr. 510 din 24 iulie 2009.

³ Data intrării în vigoare a O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor.

⁴ Ultima zi de activitate a Codului penal 1968.

⁵ A. IORGovan, *op. cit.*, p. 374.

⁶ B. Of. nr. 79-79 bis din 21 iunie 1968.

⁷ B. Of. nr. 148 din 14 noiembrie 1968.

⁸ A. IORGovan, *op. cit.*, p. 374.

formele fiind aceleași, respectiv intenție directă și indirectă, culpă simplă și culpă cu prevedere sau praeterintenție.

Unii autori¹ au avansat ideea că vinovăția, ca trăsătură esențială, constituie și latura subiectivă a contravenției. *Considerăm că este eronată confuzia dintre vinovăție ca trăsătură esențială a contravenției și vinovăție ca element subiectiv, deoarece de îndeplinirea trăsăturii esențiale depinde calificarea faptei drept contravenție, pe când de îndeplinirea laturii subiective depinde tragerea efectivă la răspundere contravențională a făptuitorului, care poate fi exonerat de răspundere prin intervenția unei cauze care înlătură voința liberă de acțiune a acestuia, deși fapta este calificată de lege drept contravenție.*

A doua trăsătură esențială a contravenției vizează existența unui grad de pericol social al faptei inferior celui prevăzut de lege pentru infracțiune. *Considerăm că această trăsătură, astfel cum este analizată în doctrină², este desuetă prin raportare la definiția contravenției furnizată de art. 1 din O.G. nr. 2/2001. Autorul precitat își bazează distincția pe dispozițiile art. 1 din Legea nr. 32/1968 privind stabilirea și sancționarea contravențiilor, în prezent abrogată, care nu au fost preluate în privința gradului de pericol social și de legislația actuală.*

Opinăm că gradul de pericol social al contravenției nu poate fi considerat o trăsătură esențială a acesteia, iar pericolozitatea concretă a faptei va fi apreciată de organul constatator la momentul sancționării conduitei, ori de către instanța de judecată la momentul soluționării plângerii contravenționale, însă nu în vederea calificării faptei drept contravenție, ci în vederea individualizării sancțiunii contravenționale.

În ceea ce privește aprecierea doctrinară³ în sensul că răspunderea contravențională se diferențiază de răspunderea disciplinară prin gradul de pericol social al faptei, *apreciem că aceasta este susceptibilă de critică, întrucât cele două forme de răspundere administrativă au câmpuri de aplicare diferite, respectiv prin incriminarea unor conduite drept contravenții sunt apărute valorile generale ale societății, pe când prin reglementarea abaterilor disciplinare sunt protejate raporturile sociale inerente desfășurării activității unei persoane în exercitarea unei funcții sau profesii.*

A treia trăsătură esențială a contravenției, în accepțiunea doctrinei⁴, este reprezentată de sancționarea faptei prin lege sau alte acte normative. Trăsătura reiese din chiar definiția dată de legiuitor contravenției prin art. 1 din O.G. nr. 2/2001, unde s-a stipulat expres necesitatea stabilirii și sancționării contravenției prin „lege, ordonanță, prin hotărâre a Guvernului sau, după caz, prin hotărâre a consiliului local al comunei, orașului, municipiului sau al sectorului Municipiului București, a consiliului județean ori a Consiliului General al Municipiului București”.

¹ V. VEDINĂȘ, *Drept administrativ*, ed. a III-a, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 247

² A. IORGovan, *op. cit.*, p. 387.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*, p. 389.

Această trăsătură este o aplicație a principiului general *nullum crimen sine lege*. Spre deosebire de legislația în materie penală, unde legiuitorul a impus prin Constituție ca reglementarea infracțiunilor, a pedepselor și regimul executării acestora să fie stabilit prin lege organică¹, în materie contravențională actele normative în baza cărora se dispune sancționarea pot avea forțe juridice diferite, cuprinse între hotărâri ale consiliului local și legi organice.

Este important de reținut că prin legi, ordonanțe și hotărâri de Guvern pot fi stabilite și sancționate contravenții în orice domeniu de activitate², însă prin hotărâri ale administrației publice locale pot fi stabilite și sancționate contravenții doar în domeniile pentru care sunt stabilite prin lege atribuții în sarcina administrației locale, dar numai în măsura în care „în domeniile respective nu sunt stabilite contravenții prin legi, ordonanțe sau hotărâri ale Guvernului”³. Ca efect al textului precitat, *prima facie*, reținem că prin acte ale administrației publice locale nu pot fi stabilite contravenții în domeniile reglementate prin legi, ordonanțe sau hotărâri ale Guvernului. Considerăm că afirmația trebuie nuanțată. Astfel, în materia protecției mediului există un număr foarte mare de contravenții stabilite prin lege sau ordonanță a Guvernului, de exemplu prin art. 87 din Legea nr. 107/1996 sau prin art. 96 din O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului, însă acest fapt nu trebuie să constituie o piedică în adoptarea unor acte normative ale administrației locale, precum hotărâri ale consiliului local sau hotărâri ale consiliului județean, deoarece domeniul de reglementare al acestora din urmă, chiar dacă este inclus în sfera protecției mediului, poate fi special prin raportare la actele generale de protecție a mediului, de exemplu, reguli referitoare la colectarea apelor menajere într-o anumită unitate administrativ teritorială în care nu au fost efectuate lucrări de canalizare, iar colectarea și evacuarea apelor de la gospodărie se face printr-un serviciu dedicat al primăriei. În această din urmă situație, contravențiile pot fi stabilite și sancționate printr-o hotărâre a consiliului local al respectivei unități administrativ teritoriale, chiar dacă protecția apelor pe cale prevederilor contravenționale face și obiectul art. 87 din Legea apelor nr. 107/1996.

În egală măsură, ne raliem opiniei expuse în doctrină⁴ în sensul că printr-un act normativ al administrației publice locale, de exemplu hotărâre a Consiliului General al Municipiului București (C.G.M.B.), nu se poate modifica maximul special al amenzii stabilite de un act normativ general, de exemplu lege sau ordonanță prin care este stabilită și sancționată o contravenție, deoarece în această situație s-ar încălca prevederile art. 2 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001, iar sancțiunea incidentă pentru încălcarea competenței legale administrative de normare în materie contravențională este nulitatea hotărârii în condițiile art. 2 alin. (5) din O.G. nr. 2/2001.

¹ Conform art. 73 alin. (3) lit. h) din Constituția României.

² Conform art. 2 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001.

³ Conform art. 2 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001.

⁴ A.G. DINESCU, *op. cit.*, p. 26.

Sintetic, raportându-ne la sfera protecției mediului, considerăm că o conduită incriminată pe calea legii sau a ordonanței ori a hotărârii de Guvern ca și contravenție nu poate fi incriminată și printr-un act normativ al administrației publice locale, chiar dacă intensitatea atingerii aduse mediului ori contextul spațial sau temporal diferă. A fortiori, o contravenție nu poate fi stabilită printr-un act al administrației locale dacă aceeași conduită este incriminată de legiuitor ca infracțiune.

O ultimă problemă pe care dorim să o ridicăm în cadrul analizei acestei trăsături esențiale constă în calitatea normei sancționatoare atunci când sunt apreciate incidente garanțiile stabilite de Convenția Europeană a Drepturilor Omului în materie penală, pentru o faptă calificată în legislația națională drept contravenție, pornind de la criteriile dezvoltate în jurisprudența Curții din cauza *Engel și alții c. Olandei*, din 8 iunie 1976, anterior redată.

Ca premisă, avem în vedere că hotărârile administrației publice locale prin care sunt stabilite și sancționate contravenții nu sunt publicate în Monitorul Oficial, majoritatea nu se regăsesc nici în soft-urile legislative de specialitate accesibile profesioniștilor din domeniul dreptului și nici pe site-urile instituțiilor emitente. Având în vedere considerațiile doctrinare¹, *constatăm că această chestiune reprezintă o problemă sistemică, întrucât în numeroase situații instanțele judecătorești au efectuat adrese către instituțiile emitente ale actelor normative ce au stat la baza încheierii unui proces verbal de contravenție pentru a solicita transmiterea unei copii de pe o hotărâre a consiliului local sau a consiliului județean, fapt ce contravine elementelor de bază ale funcționării activității judiciare și care lipsește de esență inclusiv adagiul latin jura novit curia*. În atare context, sancționarea unei persoane în baza unui act normativ ce nu poate fi cunoscut de către destinatar apare ca injustă, iar instanța de judecată are menirea de a corija într-o manieră funcțională aceste inechități.

Astfel, pentru situațiile în care contravențiile întrunesc condițiile noțiunii autonome de „acuzatie în materie penală”, dezvoltată în jurisprudența CEDO, apreciem că stabilirea și sancționarea contravenției prin lege, ordonanță sau hotărâre de Guvern permite cunoașterea legii contravenționale, în mod rezonabil, de către orice persoană, întrunind așadar criteriul accesibilității normei în sensul art. 7 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții², fiind publicate în Monitorul Oficial, respectiv echivalentul din statele părți.

În situația în care stabilirea și sancționarea contravenției se face prin hotărâre a administrației publice locale, este esențial ca respectiva hotărâre să fie accesibilă în mod concret, în mod rezonabil, destinatarului normei. Având în vedere că o parte din aceste hotărâri nu sunt publicate la nivelul comunității locale, nici chiar pe site-ul unității administrativ teritoriale, reținem că ele nu pot constitui baza aplicării unei

¹ A.G. DINESCU, *op. cit.*, p. 100.

² CEDO, Cauza nr. 14307/88 *Kokkinakis c. Greciei*, 25 mai 2013 pct. 40: <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-62384>, consultată la 10 septembrie 2022.

sanctiuni contravenționale, fiind contrare art. 7 din Convenția Europeană în privința accesibilității normei.

Pentru situația în care contravenția incriminată la nivel național nu întrunește condițiile noțiunii autonome de „acuzatie în materie penală”, astfel cum a fost anterior indicată, apreciem că pentru hotărârile administrației publice locale nepublicate, prin urmare, inaccesibile destinatarului normei poate opera o cauză care înlătură răspunderea contravențională, respectiv eroarea de fapt în condițiile art. 11 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001, însă această analiza va trebui efectuată de instanță *in concreto*.

Contrar unei opinii doctrinare¹, considerăm că nu putem analiza incidența erorii de drept ca și cauză care înlătură caracterul contravențional, întrucât, pe de o parte, aceasta nu este prevăzută de reglementarea cadru în materie contravențională, art. 11 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 făcând referire strict la eroarea de fapt, iar pe de altă parte, incidența acesteia nu poate fi preluată din Codul penal ca și drept comun în conformitate cu prevederile art. 47 din O.G. nr. 2/2001, deoarece legislația cadru în materie contravențională conține o prevedere specială expresă privitoare la cauzele care înlătură caracterul contravențional al faptei, iar prin voința legiuitorului eroarea de drept nu a fost inclusă între acestea. În atare situație, singura interpretare viabilă care respectă exigențele echității și înlătură răspunderea contravenientului care nu putea avea acces, în mod rezonabil, la conținutul normei de incriminare, constă în calificarea normei ca „împrejurare de care depinde caracterul contravențional al faptei”, ce constituie o componentă a erorii de fapt.

B. Pe durata activității actualului Cod penal, respectiv Legea nr. 286/2009, intrată în vigoare la data de 01.02.2014, observăm că în condițiile art. 47 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor în forma ulterioară modificărilor aduse prin Legea nr. 76/24.05.2012², dispozițiile normei cadru privind regimul juridic al contravențiilor se completează, sub aspectul dreptului substanțial, cu Codul penal.

În condițiile redefinirii infracțiunii prin art. 15 din Codul penal 2009, observăm că trăsăturile esențiale ale acesteia sunt: 1) prevederea în legea penală, 2) săvârșirea faptei cu vinovăție, 3) nejustificată și 4) imputabilă persoanei care a săvârșit-o. În atare situație, o parte considerabilă din doctrina de drept administrativ a reconfigurat și trăsăturile esențiale ale contravenției, deși norma cadru privitoare la regimul juridic al acesteia din urmă nu a suferit o modificare efectivă.

Astfel, unii autori³ apreciază că trăsăturile esențiale ale contravenției sunt în număr de patru, respectiv: 1) tipicitatea – reprezentând corespondența între fapta concretă comisă de contravenient și modelul abstract descris prin norma de incriminare⁴, 2) antijuridicitatea – trăsătura unei fapte concrete de a fi contrară ordinii

¹ A.G. DINESCU, *op. cit.*, p. 99.

² M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012.

³ O. PODARU, R. CHIRIȚĂ, I. PĂSCULEȚ, A. BACHIȘ, *op. cit.*, p. 17.

⁴ J. CEREZO MIR, *Curso de derecho penal espanol*, vol. II, Ed. Tecnos, Madrid, 2001, p. 18, citat de O. PODARU, R. CHIRIȚĂ, I. PĂSCULEȚ, A. BACHIȘ, *op. cit.*, p. 18.

juridice, în speță, fapta să fie tipică și să nu fie întrunite condițiile unei cauze justificative, 3) vinovăția făptuitorului și 4) legalitatea contravenției, în speță prevederea ei în lege în sens larg, incluzând atât legea cât și ordonanța sau hotărârea de Guvern ori actele normative ale administrației publice locale¹.

Alți autori² au identificat trei trăsături esențiale, respectiv: 1) prevederea în legea contravențională – numită de autor și tipicitate³, 2) antijuridicitatea – fapta fiind contrară ordinii juridice, respectiv nejustificată și 3) vinovăția făptuitorului.

Opinăm că identificarea trăsăturilor esențiale ale unei anumite instituții juridice trebuie să aibă ca punct de plecare tocmai reglementarea directă a respectivei instituții, nefiind fezabilă raportarea doctrinei la prevederile actualului Cod penal, care exprimă o concepție diferită despre definiția și trăsăturile esențiale ale infracțiunii, ca normă generală, atât timp cât O.G. nr. 2/2001 stipulează expres trăsăturile generale ale acesteia, ca și lex specialis, nesusceptibilă de a fi completată cu norma generală decât acolo unde nu există o reglementare specială.

Ca atare, antijuridicitatea faptei, chiar dacă poate fi acceptată și în materia contravențiilor, nu se încadrează în concepția legiuitorului din momentul elaborării O.G. nr. 2/2001 și nu poate fi, din punctul nostru de vedere, o trăsătură esențială a acestei forme de ilicit administrativ.

În ceea ce privește tipicitatea, se impun două precizări suplimentare.

În primul rând, observăm că autorii precitați înțeleg lucruri diferite prin noțiunea de tipicitate. Întrucât aceasta nu are natură legală ci este o creație doctrinară, considerăm că definiția sa concretă trebuie preluată din doctrina de drept penal, unde conceptul a fost dezvoltat. Astfel, literatura de specialitate⁴ reține că tipicitatea reprezintă „corespondența dintre fapta concret săvârșită de o persoană și modelul abstract construit de legiuitor în norma de incriminare”.

În atare context, ar fi greșit să confundăm tipicitatea faptei cu prevederea faptei de legea penală, iar în cazul studiului de față, de legea contravențională, întrucât o faptă poate fi incriminată ca și contravenție, însă prin raportare la modul în care a fost săvârșită nu va atrage răspunderea contravențională a făptuitorului pentru alt motiv decât înlăturarea vinovăției, de exemplu lipsa capacității contravenționale, în speță făptuitor minor sau societate comercială în curs de dobândire a personalității juridice care desfășoară activitate în fapt.

În al doilea rând, având în vedere că prin tipicitate înțelegem cuprinderea faptei concrete în prevederile normei incriminatoare, reținem că aceasta nu poate fi o trăsătură esențială a contravenției ci o problemă de încadrare juridică care presupune stabilirea situației de fapt în concret, neavând, așadar o natură abstractă caracteristică unei încercări de conceptualizare a contravenției ca și formă de ilicit.

¹ În condițiile circumscrise art. 2 din O.G. nr. 2/2001.

² A.G. DINESCU, *op. cit.*, p. 15.

³ *Ibidem*.

⁴ F. STRETEANU, D. NIȚU, *Drept penal. Partea generală*, vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 264.

Pentru aceste motive, în acord cu un autor contemporan¹, noi apreciem că singurele trăsături esențiale ale contravenției în actuala reglementare sunt reprezentate de săvârșirea faptei cu vinovăție și de sancționare a acesteia prin lege sau alte acte normative, (respectiv „lege, ordonanță, prin hotărâre a Guvernului sau, după caz, prin hotărâre a consiliului local al comunei, orașului, municipiului sau al sectorului Municipiului București, a consiliului județean ori a Consiliului General al Municipiului București”²). În doctrină³, cea din urmă trăsătură poartă denumirea de „principiul legalității contravenționalizării”, iar considerațiile expuse cu prilejul analizei trăsăturilor contravenției, astfel cum au fost anterior redate, își mențin actualitatea și în prezent, atât timp cât legislația cadru referitoare la regimul juridic al contravențiilor nu a suferit modificări structurale.

Raportându-ne la obiectul prezentei teze, considerăm oportun să formulăm o definiție a contravenției îndreptate împotriva mediului. Pentru acest demers, ca și în situația definirii infracțiunii de mediu în titlul anterior, considerăm că este necesar să identificăm genul proxim al forme de ilicit, apoi să particularizăm definiția în funcție de diferența specifică, în speță, valorile sociale protejate, respectiv protecția integrității mediului și a echilibrului factorilor naturali și antropici.

Spre deosebire de materia răspunderii penale, unde am apreciat necesar să distingem între infracțiuni de mediu sui generis și infracțiuni cu un impact semnificativ asupra echilibrului factorilor naturali și antropici, în materia răspunderii contravenționale considerăm că o asemenea distincție nu se impune, în special datorită nivelului redus de lezare a mediului prin fapte ce sunt circumscrise contravențiilor.

Astfel, încercând o definiție proprie a contravenției de mediu, vom reține că aceasta este reprezentată de „fapta săvârșită cu vinovăție, stabilită și sancționată prin lege, ordonanță, hotărâre a Guvernului sau hotărâre a consiliului local, a consiliului județean sau a Consiliului General al Municipiului București care a vătămat, în principal, relațiile sociale referitoare la integritatea mediului înconjurător, în măsura în care aceasta nu constituie infracțiune”.

Am ales să distingem ilicitul contravențional de ilicitul penal, deoarece trăsătura esențială a vinovăției este comună ambelor forme, iar prevederea în lege organică sau ordonanță de urgență este posibilă atât pentru infracțiuni cât și pentru contravenții. După cum am arătat anterior, răspunderea penală operează ultima ratio, motiv pentru care fapta ilicită săvârșită cu vinovăție și reglementată de lege în sens larg va fi calificată drept contravenție până la momentul la care incriminarea dobândește natura unei infracțiuni, având, așadar un grad diferit de pericolozitate.

Doctrina⁴ a definit contravenția de mediu drept „fapta săvârșită cu vinovăție, prevăzută de legea contravențională, ce lezează valorile sociale și relațiile generate de acestea, altele decât cele ocrotite de legea penală, care iau naștere în procesul

¹ D. APOSTOL-TOFAN, *op. cit.*, p. 386-387.

² După cum prevede expres art. 1 din O.G. nr. 2/2001.

³ D. APOSTOL-TOFAN, *op. cit.*, p. 389.

⁴ G. MANU, *op. cit.*, p. 102.

de protecție, conservare și ameliorare a calităților naturale ale mediului”. Considerăm definiția meritorie, tocmai în considerarea faptului că surprinde o serie de elemente importante pentru calificarea contravenției de mediu, însă apreciem că în formularea redată s-au strecurat o serie de imprecizii.

În primul rând, după cum am precizat la momentul analizei naturii contravenției prin raportare la standardul impus de legislația internă, terminologia utilizată de art. 1 teza I din O.G. nr. 2/2001 este susceptibilă de critică. În mod corect, obiectul de reglementare al contravenției diferă de obiectul de reglementare al infracțiunii, dar nu din pricina diferenței de valori sociale ocrotite, ci din pricina diferenței de urmări, respectiv de pericolozitate a faptei, așa cum a fost incriminată de legiuitor. De exemplu, diferența dintre calificarea faptei de sustragere a materialului lemnos din pădure ca infracțiune sau contravenție, rezidă în cuantumul prejudiciului cauzat, valoarea socială protejată fiind aceeași, respectiv integritatea fondului forestier național.

Așadar, considerăm că nu este oportună utilizarea în cadrul definiției a terminologiei „valorile sociale și relațiile generate de acestea, altele decât cele ocrotite de legea penală”, întrucât astfel este posibilă elaborarea unor concluzii greșite referitoare la diferența de obiect de reglementare între contravenție și infracțiune.

În al doilea rând, autorul citat limitează aria de reglementare a contravenției de mediu la „procesul de protecție, conservare și ameliorare a calităților naturale ale mediului”. Considerăm că formularea este corectă, dar incompletă, în sensul că mediul este compus din totalitatea factorilor naturali dar și din totalitatea factorilor antropici, iar protecția, conservarea și ameliorarea mediului nu vizează doar intervenția asupra factorilor naturali, ci și a celor antropici.

Pentru aceste două motive, apreciem preferabilă definiția pe care am furnizat-o anterior.

2. Persoana juridică, subiect activ al contravenției de mediu

În ceea ce privește calitatea persoanei juridice de subiect activ al contravențiilor de mediu, observăm că în doctrină¹ a fost admisă răspunderea contravențională a persoanei juridice pentru fapte realizate în exercitarea obiectului său de activitate și chiar pentru fapte ce excedă obiectului însă care au fost săvârșite în interesul său.

Suntem de părere că susținerea doctrinară este susceptibilă de nuanțări. Astfel, din punctul nostru de vedere, răspunderea persoanei juridice nu este direct dependentă de existența interesului său ci de realizarea conduitei incriminate de către aceasta. De exemplu, o persoană juridică care desfășoară activități în domeniul colectării deșeurilor va fi responsabilă pentru amestecul deșeurilor colectate selectiv, chiar dacă aceasta acțiune nu a fost realizată în interesul său și nici nu i-a profitat. Propriu zis, efectuarea unei operațiuni ce poate fi circumscrise normei contra-

¹ A.G. DINESCU, *op. cit.*, p. 35.