ROMÂNIA

Avocatul Poporului

Ombudsman

Str. Eugeniu Carada , nr. 3, Sector 3, Bucureşti

Telefon +40-21-312.71.01 Fax: +40-21-312.49.21 Internet: http://www.avpoporului.ro E-mail: avp@avp.ro

Doamnei judecător Cristina Iulia TARCEA
Preşedinte al Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEŞIRE NR. 2954 / 12.FEB.2018

Stimată Doamnă Preşedinte,

În temeiul art. 514 şi urm. din Codul de procedură civilă, vă sesizăm cu următorul

problema de drept referitoare la interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 16 și art. 17 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare

Examinarea jurisprudenței la nivel național a relevat că instanțele de judecată nu au un punct de vedere unitar în ceea ce priveşte *interpretarea și aplicarea art. 16 și art. 17 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, modificată și completată, în sensul de a stabili* ***dacă descrierea insuficientă a faptei echivalează cu lipsa mențiunilor privind fapta săvârșită atrăgând astfel nulitatea absolută a procesului verbal de contravenție (art. 17 din actul normativ indicat), sau echivalează cu neîndeplinirea cerinței privind descrierea faptei contravenționale și atrage nulitatea relativă (art. 16 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 2/2001).***

I. Prevederile legale supuse interpretării Înaltei Curți de Casație și Justiție

Potrivit art. 16 "Procesul-verbal de constatare a contravenției va cuprinde în mod obligatoriu: data şi locul unde este încheiat; numele, prenumele, calitatea şi instituția din care face parte agentul constatator; datele personale din actul de identitate, inclusiv codul numeric personal, ocupația şi locul de muncă ale contravenientului; descrierea faptei contravenționale cu indicarea datei, orei şi locului în care a fost săvârşită, precum şi arătarea tuturor împrejurărilor ce pot servi la aprecierea gravității faptei şi la evaluarea eventualelor pagube pricinuite; indicarea actului normativ prin care se stabileşte şi se sancționează contravenția; indicarea societății de asigurări, în situația în care fapta a avut ca urmare producerea unui accident de circulație; posibilitatea achitării în termen de 48 de ore a jumătate din minimul amenzii prevăzute de actul normativ, dacă acesta prevede o asemenea posibilitate; termenul de exercitare a căii de atac şi organul la care se depune plângerea

*(1¹)*În cazul contravenienților cetățeni străini, persoane fără cetățenie sau cetățeni români cu domiciliul în străinătate, în procesul-verbal vor fi cuprinse şi următoarele date: seria şi numărul paşaportului ori ale altui document de trecere a frontierei de stat, data eliberării acestuia şi statul emitent

(5)În cazul în care contravenientul este minor procesul-verbal va cuprinde şi numele, prenumele şi domiciliul părinților sau ale altor reprezentanți ori ocrotitori legali ai acestuia.

(7)În momentul încheierii procesului-verbal agentul constatator este obligat să aducă la cunoştință contravenientului dreptul de a face obiecțiuni cu privire la conținutul actului de constatare. Obiecțiunile sunt consemnate distinct în procesul-verbal la rubrica "Alte mențiuni", sub sancțiunea nulității procesului-verbal.

Conform prevederilor art. 17 *"Lipsa mențiunilor privind numele, prenumele şi calitatea agentului constatator, numele şi prenumele contravenientului, iar în cazul persoanei juridice lipsa denumirii şi a sediului acesteia, a faptei săvârşite şi a datei comiterii acesteia sau a semnăturii agentului constatator atrage nulitatea procesului-verbal. Nulitatea se constată şi din oficiu".*

II. Din examinarea hotărârilor judecătorești transmise, Avocatul Poporului apreciază că s-a conturat existența practicii neunitare sub aspectul tipului de nulitate atras de insuficienta descriere a faptei contravenționale, identificându-se două orientări:

Astfel,

1.Potrivit unei orientări jurisprudențiale[1], reiese faptul că cerința agentului constatator de a realiza o descriere în concret a acțiunii sau inacțiunii autorului faptei săvârşite ***are o natură imperativă***, întrucât în lipsa unei descrieri corespunzătoare a faptei, instanța nu poate exercita controlul de legalitate și

[1] **Anexa nr. 1** – Decizia civilă nr. 434/2017, pronunțată de Tribunalul Bistrița-Năsăud, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 66/2015 pronunțată de Tribunalul Bacău, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, Decizia civilă nr. 1265/2011 pronunțată de Tribunalul Gorj, Secția contencios administrativ și fiscal, Decizia civilă nr. 221/2014 pronunțată de Tribunalul Sălaj, Secția civilă, Decizia civilă nr. 1464/A//2015, pronunțată de Tribunalul Cluj, Secția mixtă contencios administrativ și fiscal, de conflicte de muncă și asigurări sociale, Decizia civilă nr. 1208/2057 pronunțată de Tribunalul Cluj, Secția mixtă contencios administrativ și fiscal, de conflicte de muncă și asigurări sociale, Decizia civilă nr. 661/2016, pronunțată de Tribunalul Bacău, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal

temeinicie a procesului-verbal, rațiunea instituirii ei fiind aceea de a permite instanței de judecată cercetarea legalității actului constatator, prin stabilirea faptelor materiale și verificarea încadrării juridice. Prin urmare, în lipsa mențiunilor privind fapta săvârșită se înțelege și descrierea insuficientă a faptei, care permite verificarea aspectelor de legalitate și temeinicie supuse controlului judecătoresc, respectiv stabilirea faptelor materiale și verificarea încadrării juridice pe care acestea au primit-o și a justeții sancțiunii aplicate. Pentru considerentele mai sus expuse, instanțele de judecată au anulat procesele verbale de contravenție.

2. *Într-o altă orientare de jurisprudență*[2], instanțele de judecată au avut o abordare diferită, apreciind că descrierea insuficientă a faptei contravenționale reținute în sarcina petentului echivalează cu neîndeplinirea cerinței privind descrierea faptei contravenționale și atrage nulitatea relativă a actului sancționator, condiționată de producerea unei vătămări ce nu poate fi înlăturată, în temeiul art. 16 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, cu modificările și completările ulterioare, astfel cum acesta a fost dezlegat prin Decizia nr. XXII din martie 2007 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție într-un recurs în interesul legii.

Se susține că nulitatea absolută, **necondiționată de existența vreunei vătămări, intervine în temeiul art. 17 numai atunci când mențiunile cu privire la faptă, descrierea acesteia sau prezentarea ei lipsesc cu desăvârșire**, în timp ce nulitatea relativă, condiționată de vătămare, este incidentă în temeiul art. 16 atunci când prezentarea faptei este deficitară, neputându-se stabili, de

---

[2] **Anexa nr. 2- Sentința civilă nr. 1075/2016, pronunțată de Judecătoria Sfântu Gheorghe, rămasă definitivă prin Decizia nr. 55/A//2017 a Tribunalului Covasna, Sentința civilă nr. 2751/2014, pronunțată de Judecătoria sectorului 5-București, definitivă prin Decizia nr. 1527/2015, Sentința civilă nr. 340/2017 pronunțată de Judecătoria Fălticeni, definitivă prin neapelare, Sentința civilă nr. 341/2017 pronunțată de Judecătoria Fălticeni, definitivă prin Decizia nr. 1238/2017 a Tribunalului Suceava, Sentința civilă nr. 162/2017 pronunțată de Judecătoria Lipova, definitivă prin neapelare, Decizia civilă nr. 921/A /2016 pronunțată de Tribunalul Caraș-Severin**

exemplu, elemente din care să reiasă gravitatea faptei sau forma de vinovăție a contravenientului.

În situația în care descrierea faptei, deși există, ea este pur formală și, deci, insuficientă sub aspectul identificării elementelor constitutive ale contravenției, punând instanța în imposibilitatea de a verifica legalitatea și temeinicia actului sancționator, se apreciază că procesul verbal este lovit de nulitate absolută, în temeiul art. 17 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, cu modificările și completările ulterioare. Se mai arată că nu îi este îngăduit judecătorului, în cadrul procedurii contravenționale, să reîncadreze, să reevalueze sau să reconsidere fapta imputată contravenientului, precizând că această atribuție îi revine exclusiv agentului constatator. S-a menționat că a considera altfel ar însemna ca judecătorul să depășească limitele puterii judecătorești și să exercite atribuții specifice altei puteri a statului, încălcându-se astfel principiul separației puterilor în stat.

III. Opinia Avocatului Poporului

Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, aprobată cu modificări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările si completările ulterioare, instituie cadrul general de constatare și sancționare a contravențiilor. Prin dispozițiile specifice pe care le cuprinde, acest act normativ reglementează modul de întocmire a procesului-verbal de constatare a contravențiilor, cu precizarea mențiunilor obligatorii pe care trebuie sa le cuprindă, persoanele ce pot avea calitatea de agent constatator, ca reprezentanți ai autorităților publice abilitate prin lege să constate și să sancționeze contravențiile, condițiile în care poate fi contestat procesul-verbal de constatare a contravenției, ca și regimul general al sancțiunilor contravenționale, al aplicării și executării acestora.

În art. 16 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, cu modificările și completările ulterioare, sunt enumerate datele pe care trebuie sa le cuprindă în mod obligatoriu procesul-verbal de constatare a contravenției, iar la alin. (1^1), (5) si (6) ale aceluiași articol au fost prevăzute datele ce trebuie să mai fie

menționate în cazul contravenienților cetățeni străini, persoane fără cetățenie sau cetățeni români cu domiciliul in străinătate, al contravenienților minori, precum și în situația în care contravenientul este o persoană juridică.

Având în vedere considerentele care au stat la baza Deciziei nr. XXII/2007 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Avocatul Poporului apreciază că situațiile în care nerespectarea anumitor cerințe atrage întotdeauna nulitatea actului întocmit de agentul constatator al contravenției sunt **strict și limitativ determinate în cuprinsul art. 17 din** Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 și anume: *"lipsa mențiunilor privind numele, prenumele și calitatea agentului constatator, numele și prenumele contravenientului, iar în cazul persoanei juridice lipsa denumirii și a sediului acesteia, a faptei săvârșite și a datei comiterii acesteia sau a semnăturii agentului constatator "*.

Regimul nulității absolute este unul particular, aceasta fiind sancțiunea aplicabilă în cazul încălcării unor norme legale care protejează interesul general al societății; iar aplicarea ei presupune o vătămare prezumată absolut și care nu poate fi înlăturată decât prin anularea procesului-verbal de contravenție. Datorită efectelor juridice drastice, legiuitorul a redus mult situațiile în care aceasta este incidentă, astfel încât din cerințele existente la art. 16 din actul normativ în cauză au fost reținute și reluate în cuprinsul art. 17 doar elementele de bază, a căror lipsă atrage nulitatea absolută.

În toate celelalte cazuri de nerespectare a cerințelor pe care trebuie să le întrunească un asemenea act, aici intrând și **descrierea faptei contravenționale** cu indicarea datei, orei și locului în care a fost săvârșită, precum și arătarea tuturor împrejurărilor ce pot servi la aprecierea gravității faptei și la evaluarea eventualelor pagube pricinuite, se sancționează cu nulitate relativă, petentul trebuind să facă dovada unei vătămări ce nu poate fi înlăturată decât prin anularea actului. În caz contrar, omisiunile pot fi acoperite direct în fața instanței de judecată, care va putea reindividualiza sancțiunea aplicată, când sesizează circumstanțe faptice diferite de cele succint prezentate în procesul-verbal. 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**. Din interpretarea logico-gramaticală a prevederilor **art. 16 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001** rezultă cerința ca agentul constatator să realizeze o descriere în concret a contravenției, cu specificarea acțiunii sau inacțiunii autorului și a tuturor circumstanțelor de natură a imprima faptei acest caracter. Cerința este una imperativă, întrucât rațiunea instituirii ei a fost aceea de a permite instanței cercetarea legalității actului constatator prin stabilirea faptelor materiale si verificarea încadrării juridice pe care acestea au primit-o si a justeții sancțiunii aplicate.

Luând în considerare aspectele expuse, supunem atenției dumneavoastră hotărârile judecătorești care conturează existența unei practici judiciare neunitare la nivelul instanțelor judecătorești care ne-au transmis practică relevantă, cu reiterarea opiniei că insuficienta descriere a faptei în procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției atrage incidența art. 16 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, modificată și completată.

Avocatul Poporului,

Victor CIORBEA