



ROMÂNIA
Avocatul Poporului

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



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

Către,

Președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ

IEȘIRE Nr. 49 / 27.11.2014

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

RECURS ÎN INTERESUL LEGII

privind interpretarea dispozițiilor art. 17 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și a Legii nr. 455/2001 privind semnătura electronică, din punct de vedere al semnăturii agentului constator necesară legalității procesului-verbal de contravenție, pentru contravențiile sancționate de Ordonanța Guvernului nr. 15/2002 privind aplicarea tarifului de utilizare și a tarifului de trecere pe rețeaua de drumuri naționale din România, modificată și completată.

Examinarea jurisprudenței la nivel național a relevat că instanțele de judecată nu au un punct de vedere unitar în ceea ce privește legalitatea procesului-verbal de contravenție generat în format electronic, conturându-se două tipuri de opinii.

Astfel,

I. Potrivit unei orientări jurisprudențiale¹, lipsa semnăturii olografe a agentului constator, în speță Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri

¹ **Anexa nr. 1** – Sentința civilă nr. 44 din 10 ianuarie 2014, pronunțată de Judecătoria Hârlău în Dosarul nr. 1531/239/2013, soluție menținută de Tribunalul Iași, după soluționarea recursului; Decizia nr. 1407 din 29 noiembrie 2013 pronunțată, în recurs, de către Tribunalul Iași-Secția a II-a civilă, contencios administrativ și fiscal în Dosarul nr. 482/25/2013; Sentința civilă nr. 5998 din 13 decembrie 2012, pronunțată de Judecătoria Suceava în Dosarul nr. 5252/314/2012, definitivă și revocabilă; Sentința civilă nr. 6699 din 13 septembrie 2013 pronunțată de Judecătoria Râmnicu-Vâlcea în dosarul 5467/288/2013, definitivă în urma respingerii apelului; Sentința civilă nr. 1138 din 3 decembrie 2013 pronunțată de Judecătoria Curtea de Argeș în Dosarul nr. 2130/216/2013, definitivă.

Naționale din România S.A., **atrage nulitatea procesului verbal de contravenție** încheiat pentru constatarea contravențiilor la Ordonanța Guvernului nr. 15/2002, modificată și completată. această orientare s-a regăsit la instanțele din circumscripția **Curții de Apel Iași** (Judecătoria Hârlău), **Brașov** (Judecătoria Târgu Secuiesc), **Suceava** (Tribunalul Suceava), **Bacău** (Judecătoria Bacău), **Ploiești** (Tribunalul Dâmbovița), **Pitești** (Tribunalul și Judecătoria Vâlcea, Tribunalul Argeș și Judecătoria Curtea de Argeș).

Această opinie se întemeiază pe următoarele considerente:

Potrivit art. 5 din Legea nr. 455/2001 privind semnătura electronică, republicată, înscrisul sub formă electronică, căruia i s-a încorporat, atașat sau i s-a asociat logic o semnătură electronică extinsă, bazată pe un certificat calificat nesuspendat sau nerevocat la momentul respectiv și generată cu ajutorul unui dispozitiv securizat de creare a semnăturii electronice, este asimilat, în ceea ce privește condițiile și efectele sale cu înscrisul sub semnătură privată. Art. 4 din Legea nr. 455/2001, republicată, stipulează că, în înțelesul prezentei legi: ***date în formă electronică*** sunt reprezentări ale informației într-o formă convențională adecvată creării prelucrării, trimiterii, primirii sau stocării acesteia prin mijloace electronice, iar ***înscrisul în formă electronică*** reprezintă o colecție de date în formă electronică între care există relații logice și funcționale și care redau litere, cifre sau orice alte caractere cu semnificație inteligibilă, destinate a fi citite prin intermediul unui program informatic sau al altui procedeu similar.

Din aceste dispoziții legale rezultă că semnătura electronică poate fi încorporată unui înscris în formă electronică destinat a fi citit prin intermediul unui program, nefiind posibilă încorporarea unei semnături electronice unui alt înscris decât cel electronic.

În aceste condiții, rezultă că înscrisul comunicat de agentul constator intitulat proces-verbal de contravenție nu constituie un proces-verbal de contravenție, ci reprezintă **dovada** faptului că agentul constator a încheiat un proces-verbal de contravenție în format electronic. Însă, în această modalitate de a

încheia procesul-verbal **nu sunt respectate condițiile de valabilitate ale proceselor-verbale de contravenție sub sancțiunea nulității.**

Totodată, în această opinie, se subliniază că din întreaga economie a Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, modificată și completată, rezultă că procesul verbal de constatare a contravenției trebuie să îmbrace forma scrisă și să cuprindă mențiunile prevăzute în mod expres de lege. Aceleași dispoziții legale conduc la concluzia că procesul-verbal în formă scrisă trebuie să fie întocmit pe suport material, iar nu virtual. Legislația în vigoare nu oferă posibilitatea încheierii procesului-verbal de contravenție în format electronic (sau comunicarea acestuia pe cale electronică), prevederile Legii nr. 455/2001, republicată, fiind aplicabile raporturilor juridice de drept privat, iar nu raporturilor de autoritate.

Faptul că Ordonanța Guvernului nr. 15/2002, modificată și completată, a prevăzut posibilitatea constatărilor contravențiilor cu ajutorul unor mijloace tehnice omologate amplasate pe rețeaua de drumuri naționale din România nu înseamnă că și procesele-verbale de contravenție prin care se vor constata aceste fapte pot fi emise prin aceste mijloace tehnice (în format electronic). Pe de altă parte, semnătura electronică se face prin criptarea semnăturii sau a fișierului pe baza unor chei publice sau private (cheia privată fiind pe un stick usb-etoken) și trebuie ca destinatarul să fie și el înregistrat cu un asemenea dispozitiv astfel încât să poată citi semnătura. Or, destinatarul este contravenientul căruia i se comunică procesul-verbal în forma clasică, prin intermediul serviciilor poștale, iar nu electronic.

Unele instanțe au arătat că actul constatator atacat în cauză reprezintă o dovadă că intimata, Compania Națională de Drumuri și Autostrăzi România S.A., a încheiat, în format electronic, un proces-verbal de constatare a contravenției pe care nu l-a comunicat petentei în modalitatea prevăzută în Legea nr. 455/2001, adică prin intermediul unui program informatic sau al unui alt procedeu similar, ci prin procedura prevăzută în Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, modificată și completată. Or, nici dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 și nici cele ale Ordonanței

Guvernului nr. 15/2002, modificată și completată, nu prevăd *expressis verbis* posibilitatea întocmirii de către agentul constator a proceselor-verbale în formă electronică, așa încât devine aplicabil principiul potrivit căruia acolo unde legiuitorul nu prevede în mod expres, nici interpretul nu poate să adauge.

În plus, s-a reținut că procesul-verbal de contravenție, materializând o manifestare de voință unilaterală a unei autorități publice (prin intermediul persoanelor care au calitatea de agent constator), reprezintă un act administrativ unilateral, emis în vederea executării legii și care dă naștere unor raporturi juridice de constrângere între o autoritate publică, pe de o parte, și autorul contravenției, pe de altă parte, aspecte ce fundamentează concluzia că raporturile juridice care iau naștere în materie contravențională sunt specifice dreptului public, cu mențiunea că procesul-verbal de constatare a contravenției trebuie să îndeplinească condițiile de fond și de formă reglementate de legea specială, respectiv Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, modificată și completată.

Totodată, trebuie avut în vedere că, în toate cazurile, contravenienților le este comunicat un înscris intitulat proces-verbal de contravenție care nu poartă nici o semnătură olografă, ci conține mențiunea că a fost generat și semnat electronic conform prevederilor Legii nr. 455/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare și ale Hotărârii Guvernului nr. 1259/2001 privind aprobarea Normelor tehnice și metodologice pentru aplicarea Legii nr. 455/2001 privind semnătura electronică.

Prin urmare, considerațiile asupra naturii juridice a procesului-verbal de contravenție susțin teza inaplicabilității prevederilor Legii nr. 455/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare, respectiv a incompatibilității acestora cu normele care reglementează raporturile de drept administrativ, astfel încât emiterea înscrisului electronic nu poate fi asimilată cu încheierea unui proces-verbal de contravenție valid sub aspectul formei pe care acesta trebuie să o îmbrace prin prisma prevederilor legale mai sus relevate, câtă vreme legiuitorul nu a înțeles să instituie în mod expres, posibilitatea întocmirii acestuia sub forma înscrisului

electronic. În aceste condiții, s-a apreciat că procesul-verbal de contravenție este **nelegal** întocmit.

2. *Într-o altă orientare de jurisprudență², instanțele din circumscripția Curților de Apel Craiova, Alba-Iulia, Iași, Brașov, Suceava (Tribunalul Botoșani), Oradea (Tribunalul Bihor), Târgu Mureș, Bacău, Constanța, Ploiești (Tribunalul Buzău și Tribunalul Prahova), Cluj* au avut, majoritar, o abordare diferită, apreciind că **existența semnăturii electronice** a agentului constatat, iar nu a celei olografe, **nu este de natură să atragă nulitatea procesului-verbal de contravenție**.

În argumentarea valabilității semnăturii electronice aplicate pe procesul-verbal de contravenție, s-au reținut următoarele:

Procesul-verbal de contravenție nu este lovit de nulitate pentru lipsa semnăturii agentului constatat, având în vedere că a fost semnat electronic, astfel cum s-a menționat expres în cuprinsul actului sancționator, fiind îndeplinite cerințele art. 7 din Legea nr. 455/2001 privind semnătura electronică, republicată. Potrivit art. 4 pct. (2) și (3) din Legea nr. 455/2001, republicată, **înscrisul în formă electronică** este definit ca reprezentând o colecție de date în formă electronică care sunt destinate a fi citite prin intermediul unui program informatic, iar **semnătura electronică** reprezintă date în formă electronică, care sunt atașate sau logic asociate cu alte date în formă electronică și care servesc ca metodă de identificare.

Agentul constatat deține un certificat calificat care a fost eliberat de un furnizor acreditat, iar potrivit art. 9 alin. (2) din Legea nr. 455/2001, republicată, semnătura electronică bazată pe un certificat calificat eliberat de un furnizor de

² **Anexa nr. 2** – Sentința civilă nr. 1406 din 6 iunie 2013, pronunțată de Judecătoria Bârlad în Dosarul nr. 2428/189/2013, rămasă definitivă și irevocabilă; Sentința civilă nr. 467 din 14 februarie 2013, pronunțată de Judecătoria Slăntu-Gheorghe în Dosarul nr. 4819/197/2012, rămasă definitivă prin nerecurare; Sentința civilă nr. 332 din 29 mai 2013 pronunțată de Judecătoria Întorsura Buzăului în Dosarul nr. 196/248/2013, definitivă; Decizia nr. 694 din 9 decembrie 2013 pronunțată de Tribunalul Botoșani –Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal; Decizia nr. 876/R/CA/2013 din 11 noiembrie 2013 pronunțată de Tribunalul Bihor în Dosarul nr. 6915/271/2012, irevocabilă; Decizia nr. 1821 din 27 noiembrie 2013, pronunțată de Tribunalul Constanța în Dosarul nr. 15423/212/2012, irevocabilă; Decizia nr. 616/R/2012 din 23 mai 2012 pronunțată de Tribunalul Cluj în Dosarul nr. 4713/235/2011, irevocabilă; Decizia nr. 776 din 13 iunie 2012 pronunțată de Tribunalul Buzău-Secția I civilă în Dosarul nr. 4727/200/2012, irevocabilă.

servicii de certificare acreditat este prezumată a îndeplini toate condițiile de validitate.

Totodată, se apreciază că semnătura electronică reprezintă forma digitală a semnăturii olografe, având aceleași funcționalitate și aplicabilitate ca și semnătura olografă, servind la identificarea semnatarului și atestarea, de către agentul constator investit cu autoritatea statală, că cele constatate în procesul-verbal corespund stării de fapt și de drept reținute, investind astfel actul de constatare al contravenției cu prezumția de legalitate și temeinicie.

În plus, instanțele de judecată au reținut că textul art. 17 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, potrivit căruia „*Lipsa mențiunilor privind numele, prenumele și calitatea agentului constator, 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 constator atrage nulitatea procesului-verbal. Nulitatea se constată și din oficiu*”, **nu distinge între semnătura olografă sau semnătura electronică**. Potrivit principiului „*ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*”, prin interpretarea legii nu se poate restrânge aplicarea unui text de lege care a fost formulat într-un mod general. Astfel, analizând procesul-verbal sub aspectul legalității, instanțele au reținut că acesta a fost întocmit cu respectarea condițiilor de formă prevăzute de lege, întrucât cuprinde toate elementele reglementate sub sancțiunea nulității absolute prevăzute de art. 17 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, modificată și completată.

*
* *

În considerarea rolului constituțional al Avocatului Poporului de apărător al drepturilor și libertăților persoanelor fizice, apreciem că semnătura electronică a agentului constator, în speță Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România S.A., este de natură să **atragă nulitatea procesului verbal de contravenție încheiat pentru constatarea contravențiilor la Ordonanța Guvernului nr. 15/2002, modificată și completată**, pentru următoarele argumente:

Potrivit Legii nr. 455/2001 privind semnătura electronică, republicată:

- **înscrisul în forma electronică** reprezintă „o colecție de date în formă electronică între care există relații logice și funcționale și care redau litere, cifre sau orice alte caractere cu semnificație inteligibilă, **destinate a fi citite prin intermediul unui program informatic sau al altui procedeu similar**”, iar „**Semnătura electronică** reprezintă date în formă electronică, care sunt atașate sau logic asociate cu **alte date în formă electronică** și care servesc ca metodă de identificare” (art. 4 pct. 2 și 3 din actul normativ menționat).

Din examinarea dispozițiilor Legii nr. 455/2001, republicată, rezultă că un înscris în format electronic purtând o semnătură electronică extinsă este asimilat în sistem electronic unui înscris sub semnătură privată, însă **acesta este destinat folosirii strict în sistemul electronic.**

Prin urmare, semnătura electronică este specifică **înscrisurilor generate și utilizate în sistem electronic**, fapt enunțat încă din art. 1 din Legea nr. 455/2001 privind semnătura electronică, potrivit căruia „*Prezenta lege stabilește regimul juridic al semnăturii electronice și al înscrisurilor în forma electronică, precum și condițiile furnizării de servicii de certificare a semnăturilor electronice*”.

În plus, potrivit art. 5 din Legea nr. 455/2001, republicată, „**Înscrisul în formă electronică**, căruia i s-a încorporat, atașat sau i s-a asociat logic o semnătură electronică extinsă, bazată pe un certificat calificat nesuspendat sau nerevocat la momentul respectiv și generată cu ajutorul unui dispozitiv securizat de creare a semnăturii electronice, **este asimilat, în ceea ce privește condițiile și efectele sale, cu înscrisul sub semnătură privată**”. Or, procesul-verbal de contravenție are natura juridică a unui act administrativ, deci act de drept public, nefiind un înscris sub semnătură privată. Mai mult, Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, modificată și completată, este anterioară Legii nr. 455/2001, astfel că este de la sine înțeles că prevederile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 nu se referă la semnarea electronică a proceselor-verbale contravenționale de către agenții constataatori.

Nici o dispoziție a Legii nr. 455/2001, republicată, nu reglementează posibilitatea atașării semnăturii electronice unui proces-verbal de constatare și sancționare a contravenției sau unui alt înscris autentic. Din Legea nr. 455/2001, republicată, în ansamblul ei, se desprinde, fără echivoc, concluzia că aceasta **este aplicabilă exclusiv raporturilor juridice de drept privat**.

În aceste condiții, apreciem că *dispozițiile Legii nr. 455/2001, republicată, nu sunt aplicabile în materia contravențiilor sancționate de Ordonanța Guvernului nr. 15/2002, modificată și completată*.

Cât privește contravențiile prevăzute de art. 8 din Ordonanța Guvernului nr. 15/2002, modificată și completată, incriminând fapta de a circula fără a deține rovinietă valabilă, care pot fi constatate și prin mijloace tehnice omologate, acestora le sunt *aplicabile dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, modificată și completată, act normativ care obligă la semnarea proceselor-verbale contravenționale sub sancțiunea nulității absolute*.

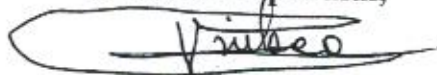
În acest sens, art. 17 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 prevede că: "*Lipsa mențiunilor privind numele, prenumele și calitatea agentului constatator, numele și prenumele contravenientului, iar în cazul persoanei juridice lipsa denumirii și a sediului acesteia, a faptei săvârșite și a datei comiterii acesteia sau a semnăturii agentului constatator atrage nulitatea procesului-verbal. Nulitatea se constată și din oficiu*".

Or, procesele-verbale contravenționale emise în temeiul Ordonanței Guvernului nr. 15/2002, modificată și completată, sunt generate și semnate electronic, fiind transmise contravenienților nu prin intermediul unui sistem electronic, ci pe suport de hârtie prin intermediul serviciilor poștale, astfel încât nu se poate susține că procesele-verbale de contravenție purtând semnătura electronică a agentului constatator ar îndeplini condițiile de legalitate instituite prin dispozițiile art. 17 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 sub sancțiunea nulității absolute a actului contravențional încheiat.

Fată de această situație, apreciem că, odată ce informațiile sunt create și certificate prin semnătură electronică în mediul electronic, acestea sunt destinate utilizării lor exclusiv în mediul electronic, astfel că este nelegală transpunerea lor pe hârtie pentru a fi transmise către contravenienți.

Luând în considerare cele expuse, vă solicităm să constatați că problema de drept prezentată a primit o soluționare diferită din partea instanțelor judecătorești și, printr-o decizie obligatorie, să stabiliți modul unitar de interpretare și aplicare a dispozițiilor legale incidente.

Avocatul Poporului,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Victor Ciorbea', enclosed within a hand-drawn oval border.

Victor CIORBEA

București, 26 noiembrie 2014
