

DECIZIA nr. 16 din 18 septembrie 2023

referitoare la interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 31 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor

EMITENT

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE - COMPLETUL PENTRU SOLUȚIONAREA RECURSULUI ÎN INTERESUL LEGII

Publicat în MONITORUL OFICIAL nr. 112 din 8 februarie 2024

Dosar nr. 1.577/1/2023

Corina-Alina Corbu - președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție - președintele completului

Ionel Barbă - președintele delegat al Secției de contencios administrativ și fiscal

Laura-Mihaela Ivanovici - președintele Secției I civile

Valentina Vrabie - pentru președintele Secției a II-a civile

Eleni Cristina Marcu - președintele delegat al Secției penale

Doina Vișan - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Alina Pohrib - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Adrian Remus Ghiculescu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Liliana Vișan - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Daniel Gheorghe Severin - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Adriana Florina Secrețeanu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Vasile Bîcu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Carmen Maria Ilie - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Carmen Mihaela Voinescu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Andreea Marchidan - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Veronica Dumitrache - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Ionel Florea - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Adriana Elena Gherasim - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Ștefania Dragoie - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Eugenia Pușcașiu - judecător la Secția I civilă

Lavinia Dascălu - judecător la Secția I civilă

Rodica Zaharia - judecător la Secția a II-a civilă

Ștefan Ioan Lucaciuc - judecător la Secția a II-a civilă

Rodica Aida Popa - judecător la Secția penală

Elena Barbu - judecător la Secția penală

1. Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii ce formează obiectul Dosarului nr. 1.577/1/2023 este constituit conform dispozițiilor art. 516 alin. (1) din Codul de procedură civilă și ale art. 31 alin. (3) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, aprobat prin Hotărârea Colegiului de conducere al Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 20/2023, cu modificările ulterioare (Regulamentul).
2. Ședința este prezidată de doamna judecător Corina-Alina Corbu, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție.
3. Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție este reprezentat de doamna procuror Antonia Eleonora Constantin, procuror-șef al Secției judiciare.
4. La ședința de judecată participă doamna magistrat-asistent Elena Adriana Stamatescu, desemnată în conformitate cu dispozițiile art. 32 din Regulament.
5. Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii a luat în examinare recursul în interesul legii declarat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Cluj.
6. Magistratul-asistent referă cu privire la obiectul recursului în interesul legii, precum și cu privire la faptul că la dosar au fost depuse hotărâri definitive contradictorii pronunțate de instanțele judecătorești, raportul întocmit de judecătorii-raportori, punctul de vedere al procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și puncte de vedere întocmite de membri ai completului.

7. Constatând că nu există chestiuni prealabile, doamna judecător Corina-Alina Corbu, președintele completului de judecată, acordă cuvântul reprezentantului procurorului general asupra recursului în interesul legii.

8. Doamna procuror Antonia Eleonora Constantin arată că, în problema de drept supusă dezlegării, procurorul general apreciază că este în litera și spiritul legii acea orientare a practicii potrivit căreia plângerea contravențională nu poate fi completată cu motive noi de nelegalitate privind procesul-verbal de contravenție peste termenul legal de contestare a acestuia.

9. Argumentele care susțin această concluzie se referă la caracterul special al normei din art. 31 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, care derogă de la dispoziția generală cuprinsă în art. 204 alin. (1) din Codul de procedură civilă. În același sens s-a pronunțat Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept prin Decizia nr. 44 din 21 noiembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1055 din 28 decembrie 2016, în ale cărei considerente a reținut expres că termenul de 15 zile prevăzut de art. 31 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 vizează atât formularea plângerii contravenționale, cât și motivarea acesteia.

10. Un alt argument este cel legat de pronunțarea Deciziei nr. 35 din 24 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 764 din 20 septembrie 2019, prin care Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a reținut că procedura de regularizare a cererii de chemare în judecată, prevăzută de art. 200 din Codul de procedură civilă, se aplică plângerii contravenționale cu privire la toate elementele cererii de chemare în judecată, cu excepția motivării în fapt, care trebuie făcută în termenul de 15 zile prevăzut de art. 31 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001.

11. Deși din economia Deciziei Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 35 din 24 iunie 2019 nu rezultă că aceste considerente sunt decisive sau decizorii, nu se poate ignora faptul că ele reprezintă o continuare a raționamentului din Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 44 din 21 noiembrie 2016.

12. Din moment ce contravenientul ia cunoștință efectiv de procesul-verbal de contravenție, atunci poate și trebuie să precizeze care sunt motivele pentru care se impune anularea acestuia. Aplicarea procedurii regularizării prevăzute de art. 200 din Codul de procedură civilă nu înseamnă că pot fi completate motivele invocate prin plângerea contravențională.

13. Reprezentantul procurorului general invocă și practica Curții Europene a Drepturilor Omului, respectiv Decizia de inadmisibilitate din 15 aprilie 2014, din Cauza Lefter împotriva României, prin care, constatându-se neîncălcarea de către statul român a Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, s-a reținut că procedura de regularizare a cererii de chemare în judecată nu se substituie unei cercetări judiciare și nu anticipează faza de admitere a probelor, însă constituie o etapă obligatorie, care urmărește a impune reclamantilor o anumită disciplină.

14. Pentru aceste considerente, solicită admiterea recursului în interesul legii și pronunțarea unei decizii de unificare a practicii, în sensul celor arătate.

15. Membrii completului întreabă reprezentantul procurorului general dacă poate indica norma specială din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 care impune declararea și motivarea plângerii contravenționale în termen de 15 zile, dacă acest termen este un termen de decădere și dacă plângerii contravenționale i se aplică procedura regularizării, inclusiv pentru motivarea în fapt.

16. Doamna procuror Antonia Eleonora Constantin arată că norma specială despre care a făcut vorbire este cuprinsă în dispozițiile art. 31 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, în interpretarea dată pe cale jurisprudențială prin deciziile Înaltei Curți de Casație și Justiție. Cât privește procedura regularizării, aceasta se aplică și plângerii contravenționale, cu excepția motivării, potrivit considerentelor din Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 35 din 24 iunie 2019.

17. Constatând că nu mai există întrebări pentru reprezentantul procurorului general, președintele completului declară dezbaterile închise, iar completul de judecată rămâne în pronunțare asupra recursului în interesul legii.

ÎNALTA CURTE,

deliberând asupra recursului în interesul legii, constată următoarele:

#### I. Sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție

18. La data de 6 iunie 2023, Colegiul de conducere al Curții de Apel Cluj a sesizat Înalta Curte de Casație și Justiție cu soluționarea recursului în interesul legii vizând următoarea problemă de drept: se poate considera că prevederea art. 31 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, derogă de la prevederile art. 204 alin. (1) din Codul de procedură civilă în sensul că, în ipoteza formulării unei plângeri contravenționale, petentul nu are posibilitatea de a-și modifica cererea de chemare în judecată, inclusiv prin formularea unor motive noi de nelegalitate/netemeinicie a procesului-verbal, ulterior expirării termenului de 15 zile de la comunicarea procesului-verbal de contravenție?

19. Recursul în interesul legii a fost înregistrat la Înalta Curte de Casație și Justiție la aceeași dată, formându-se Dosarul nr. 1.577/1/2023, cu termen de soluționare la 18 septembrie 2023.

#### II. Obiectul recursului în interesul legii

20. Din cuprinsul recursului în interesul legii declarat, potrivit prevederilor art. 514 din Codul de procedură civilă, de Colegiul de conducere al Curții de Apel Cluj rezultă că problema de drept soluționată diferit vizează litigiile având ca obiect plângere contravențională, în care, ulterior înregistrării cererii de chemare în judecată, reclamantul înțelege să invoce noi motive de nelegalitate a procesului-verbal de

contravenție față de cele consemnate inițial în cererea de sesizare a instanței, înregistrând la dosar o modificare a cererii în acest sens, după împlinirea termenului legal de 15 zile prevăzut pentru contestarea procesului-verbal de contravenție.

### III. Prevederile legale supuse interpretării Înaltei Curți de Casație și Justiție

Înalta Curte de Casație și Justiție este chemată să interpreteze în vederea aplicării unitare următoarele prevederi legale:

21. Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare (Ordonanța Guvernului nr. 2/2001)

#### Articolul 31

(1) Împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii se poate face plângere în termen de 15 zile de la data înmânării sau comunicării acestuia. (...)

22. Codul de procedură civilă

#### Articolul 204

(1) Reclamantul poate să își modifice cererea și să propună noi dovezi, sub sancțiunea decăderii, numai până la primul termen la care acesta este legal citat. În acest caz, instanța dispune amânarea pricinii și comunicarea cererii modificate pârâtului, în vederea formulării întâmpinării, care, sub sancțiunea decăderii, va fi depusă cu cel puțin 10 zile înaintea termenului fixat, urmând a fi cercetată de reclamant la dosarul cauzei. (...)

### IV. Examenul practicii judiciare

23. Analizând hotărârile judecătorești pronunțate în materie, Colegiul de conducere al Curții de Apel Cluj a avut în vedere, mai întâi, jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept.

24. Astfel, a fost invocată Decizia nr. 44 din 21 noiembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1055 din 28 decembrie 2016 (Decizia nr. 44 din 21 noiembrie 2016), prin care s-a statuat că:

În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 31 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, plângerea împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției trebuie și motivată în termenul de 15 zile de la data înmânării sau comunicării procesului-verbal de contravenție, fiind supusă procedurii de regularizare a cererii de chemare în judecată prevăzută de art. 200 din Codul de procedură civilă.

25. În considerentele acestei decizii s-au reținut următoarele:

63. Cu titlu prealabil se constată că, așa cum este formulată sesizarea, examinarea chestiunii de drept sus-menționate vizează, implicit, analiza incidenței și, respectiv, a aplicabilității în desfășurarea procesului contravențional, în prima instanță, a procedurii de verificare a cererii și de regularizare a acesteia, prevăzută de art. 200 din Codul de procedură civilă, coroborat cu art. 194 și 196 din același cod.

64. Aceasta întrucât, potrivit art. 32 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, plângerea contravențională se depune la judecătoria în a cărei circumscripție a fost săvârșită contravenția, iar conform art. 47 din același act normativ, prevederile acestui act normativ special se completează și cu dispozițiile Codului de procedură civilă.

65. Din perspectiva textelor de lege sus-menționate, în acord și cu interpretările unanime înfățișate în doctrină cu privire la acest aspect, împărtășite chiar și în opinia conform căreia plângerea contravențională adresată instanței judecătorești, nemotivată, nu ar putea atrage sancțiunea anulării acesteia, este de reținut că plângerea contravențională înregistrată la instanța de judecată competentă, cu toate particularitățile sale, se circumscrie regimului juridic aplicabil cererilor introductive de instanță, conform art. 192 din Codul de procedură civilă; ulterior înregistrării la instanța competentă, plângerea contravențională, similar oricărei cereri de chemare în judecată, urmează a parcurge procedura de verificare prevăzută de art. 200 din Codul de procedură civilă.

66. Divergențele doctrinare și cele jurisprudențiale, în sensul arătat la secțiunea VI din prezenta decizie, au pornit de la dezlegarea chestiunii potrivit căreia o plângere împotriva unui proces-verbal de constatare a contravenției, tocmai în considerarea particularităților unei atari cereri, introdusă în termenul legal prevăzut de art. 31 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, dar nemotivată, ar putea fi anulată sau nu, în temeiul art. 196 din Codul de procedură civilă, pentru nerespectarea prevederilor art. 194 lit. d) din același cod, vizând necesitatea «arătării motivelor de fapt și de drept pe care se întemeiază cererea», respectiv plângerea formulată. (...)

68. Analizând conținutul aceluiași text din cuprinsul Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 și pentru argumentele în continuare înfățișate, Înalta Curte de Casație și Justiție apreciază că, în lipsa unor prevederi speciale contrare, și plângerea contravențională, similar oricărei cereri de chemare în judecată, trebuie să cuprindă toate elementele prevăzute de art. 194 din Codul de procedură civilă, inclusiv motivarea în fapt, în caz contrar fiind aplicabilă sancțiunea anulării, în condițiile prevăzute de art. 196 din același cod.

69. Prin urmare, termenul de 15 zile prevăzut de art. 31 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, calculat de la data înmânării sau comunicării procesului-verbal de contravenție, vizează atât formularea plângerii contravenționale, cât și motivarea acesteia, impunându-se a fi respectat în privința ambelor operațiuni. (...)

71. În plus, chiar reținând specificitatea procesului contravențional și, în acest sens, stipularea în cuprinsul Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 a obligațiilor ce revin instanței competente să soluționeze plângerea, în ceea ce privește administrarea probelor [art. 34 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001], Înalta Curte de Casație și Justiție arată că dispoziția legii în sensul curgerii termenului fix de 15

zile de formulare a plângerii contravenționale, calculat de la data luării la cunoștință de existența, dar și de conținutul procesului-verbal de contravenție, înmănat sau comunicat, nu este de natură a-l pune pe contravenient în imposibilitatea de a cunoaște și de a aprecia în mod efectiv asupra motivelor pe care urmează a-și fundamenta plângerea contravențională, ceea ce conduce, în mod rațional, dar și teleologic, la concluzia că legiuitorul a urmărit ca motivarea plângerii să fie realizată în același termen. Chiar și în cazul unei descrieri sumare a faptei reținute, petentul-contravenient are posibilitatea fie de a invoca nulitatea procesului-verbal de contravenție pe considerentul că descrierea sumară a faptei echivalează în fapt cu lipsa motivării, fie de a contesta comiterea faptei sumar descrise.

26. Ulterior acestei decizii, prin Încheierea din 7 martie 2022, pronunțată în Dosarul nr. 1.782/211/2021, Tribunalul Cluj - Secția mixtă de contencios administrativ și fiscal, de conflicte de muncă și asigurări sociale a dispus, în temeiul art. 519 din Codul de procedură civilă, sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, prin care să se dea o rezolvare de principiu cu privire la următoarea chestiune de drept: „Se poate considera faptul că prevederea art. 31 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, derogă de la prevederile art. 204 alin. (1) din Codul de procedură civilă în sensul că, în ipoteza formulării unei plângeri contravenționale, petentul nu are posibilitatea de a-și modifica cererea de chemare în judecată, inclusiv prin formularea unor motive noi de nelegalitate/netemeinicie a procesului-verbal, ulterior expirării termenului de 15 zile de la comunicarea procesului-verbal de contravenție?”

27. Ca urmare a acestei sesizări, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unei chestiuni de drept a pronunțat Decizia nr. 49 din 19 septembrie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.089 din 11 noiembrie 2022 (Decizia nr. 49 din 19 septembrie 2022), prin care s-a respins ca inadmisibilă sesizarea.

28. În considerentele acestei decizii s-a reținut că este deja conturată o practică neunitară în legătură cu chestiunea de drept ce face obiectul sesizării, astfel că nu mai poate fi atins scopul preîntâmpinării practicii neunitare prin intermediul hotărârii prealabile, fiind create premisele necesare pentru recurgerea la mecanismul de unificare a practicii judiciare reprezentat de recursul în interesul legii.

29. În ceea ce privește practica înregistrată la instanțele din raza Curții de Apel Cluj, instanța de trimitere a identificat două opinii jurisprudențiale, descrise în cele ce urmează.

30. Astfel, în opinie majoritară, s-a reținut, în esență, că, în aplicarea celor statuate în Decizia nr. 44 din 21 noiembrie 2016, cererea de chemare în judecată nu poate fi completată cu motive noi de nelegalitate privind procesul-verbal de contravenție peste termenul legal de 15 zile de contestare a acestuia, dispozițiile art. 204 alin. (1) din Codul de procedură civilă nefiind aplicabile în ceea ce privește motivele plângerii contravenționale, ci numai referitor la celelalte elemente specifice cererii de chemare în judecată, modificarea cererii putându-se realiza cu privire la acestea din urmă până la primul termen de judecată sau ulterior acestuia, cu acordul pârâtului.

31. Această opinie este reflectată în încheieri și hotărâri judecătorești definitive ale Tribunalului Cluj, Judecătoriei Cluj-Napoca, Judecătoriei Bistrița, Judecătoriei Gherla, Judecătoriei Jibou, anexate sesizării cu recurs în interesul legii.

32. În opinie minoritară, recentă, se apreciază că, întrucât prin Decizia nr. 44 din 21 noiembrie 2016 s-a stabilit că plângerea împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției este supusă procedurii de regularizare a cererii de chemare în judecată prevăzute de art. 200 din Codul de procedură civilă, atunci reclamantul își poate modifica cererea de chemare în judecată înregistrată inițial, adăugând motive de nelegalitate noi privind procesul-verbal de contravenție, în condițiile art. 204 alin. (1) din Codul de procedură civilă, termenul de 15 zile în care se poate introduce plângerea contravențională nefiind aplicabil.

33. Această opinie este reflectată în câteva hotărâri judecătorești definitive ale Tribunalului Cluj.

34. Practica neunitară existentă la nivelul Tribunalului Cluj a fost discutată în cadrul unei întâlniri lunare desfășurate în luna februarie 2022 a judecătorilor Secției mixte de contencios administrativ, conflicte de muncă și asigurări sociale, ocazie cu care s-a hotărât unificarea practicii judiciare în sensul opiniei minoritare, astfel că această problemă de drept nu a mai fost înaintată ulterior Curții de Apel Cluj pentru a fi pusă în discuție la întâlnirile trimestriale de unificare a practicii judiciare.

V. Opinia titularului sesizării - Colegiul de conducere al Curții de Apel Cluj

35. Colegiul de conducere al Curții Apel Cluj a apreciat că, raportat la împrejurarea că Înalta Curte de Casație și Justiție a constatat că este deja conturată la nivel național o practică neunitară în legătură cu chestiunea de drept pendinte, fiind create premisele necesare pentru recurgerea la mecanismul de unificare a practicii judiciare reprezentat de recursul în interesul legii, și reținând că practica neunitară se regăsește în prezent și la nivelul instanțelor din raza de circumscripție a Curții de Apel Cluj, se impune sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea interpretării și aplicării unitare a legii cu privire la problema de drept semnalată, care a fost soluționată diferit de instanțele judecătorești.

VI. Opinia procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție

36. Analizând orientările jurisprudențiale identificate în practica instanțelor, procurorul general a apreciat că orientarea jurisprudențială majoritară, potrivit căreia cererea de chemare în judecată nu poate fi completată cu motive noi de nelegalitate privind procesul-verbal de contravenție peste termenul legal de contestare a acestuia, este în spiritul și litera legii.

37. Astfel, procedând la analiza sistematică a normelor ce constituie izvor al divergențelor, procurorul general a reținut că procedura contravențională derogă de la dreptul comun sub aspectul posibilității părții de a invoca noi motive de nelegalitate/netemeinicie ale procesului-verbal de contravenție față de cele consemnate inițial în cererea de sesizare a instanței de judecată, după împlinirea termenului legal de 15 zile prevăzut pentru contestarea procesului-verbal de contravenție.



38. În fundamentarea acestui punct de vedere a invocat dispozițiile art. 31 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, dispozitivul și considerentele Deciziei nr. 44 din 21 noiembrie 2016, jurisprudența Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului.

39. Din perspectiva interpretării gramaticale a normelor analizate, care nu prevăd că motivarea plângerii se poate face oricând, a apreciat că dispozițiile art. 204 alin. (1) din Codul de procedură civilă sunt, de asemenea, inaplicabile.

40. Din interpretarea rațională și teleologică a dispozițiilor art. 31 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, care stabilește un termen fix, de 15 zile, ce curge de la data luării la cunoștință de procesul-verbal de contravenție, rezultă că, din moment ce a luat efectiv cunoștință de existența acestuia, contravenientul poate și trebuie să precizeze motivele pentru care consideră că se impune anularea. Plângerea contravențională nu este o simplă cerere de chemare în judecată, ci o cale de atac prin care este supus controlului judecătoresc un act administrativ emis de o autoritate publică. Dacă intenția legiuitorului ar fi fost ca plângerea contravențională să poată fi susținută oral în fața instanței, ar fi prevăzut în mod expres aceasta în cuprinsul art. 31 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, o interpretare extensivă nefiind permisă.

#### VII. Jurisprudența Curții Constituționale

41. Curtea Constituțională s-a pronunțat, în repetate rânduri, asupra constituționalității dispozițiilor art. 31 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, însă asupra altor aspecte decât cele care vizează problema de drept pendinte.

#### VIII. Opinia judecătorilor-raportori

42. Judecătorii-raportori, constatând că sunt îndeplinite condițiile regularității investiției, prin prisma dispozițiilor art. 514 și 515 din Codul de procedură civilă, au apreciat că art. 31 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 se interpretează în sensul că acesta nu exclude de la aplicare, în cadrul unei plângeri contravenționale, dispozițiile art. 204 din Codul de procedură civilă.

#### IX. Înalta Curte de Casație și Justiție

Examinând sesizarea cu recurs în interesul legii, raportul întocmit de judecătorii-raportori, precum și dispozițiile legale ce se solicită a fi interpretate în mod unitar, reține următoarele:

##### IX.1. Asupra admisibilității recursului în interesul legii

43. Verificarea regularității investiției Înaltei Curți de Casație și Justiție impune analiza condițiilor de admisibilitate a recursului în interesul legii, în raport cu dispozițiile art. 514 din Codul de procedură civilă, potrivit cărora: „Pentru a se asigura interpretarea și aplicarea unitară a legii de către toate instanțele judecătorești, procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, din oficiu sau la cererea ministrului justiției, Colegiul de conducere al Înaltei Curți de Casație și Justiție, colegiile de conducere ale curților de apel, precum și Avocatul Poporului au îndatorirea să ceară Înaltei Curți de Casație și Justiție să se pronunțe asupra problemelor de drept care au fost soluționate diferit de

instanțele judecătorești”, precum și cu cele ale art. 515 din același cod, care prevăd că: „Recursul în interesul legii este admisibil numai dacă se face dovada că problemele de drept care formează obiectul judecății au fost soluționate în mod diferit prin hotărâri judecătorești definitive, care se anexează cererii.”

44. Analiza implică cerințe de admisibilitate sub aspectul titularului dreptului, sub aspectul cerinței de ordin formal prevăzute de art. 515 din Codul de procedură civilă, soluționarea problemei de drept prin hotărâri judecătorești definitive, și sub aspectul obiectului, în sensul că acesta trebuie să se circumscrie dispozițiilor art. 514 din același cod.

45. Sub aspectul titularului dreptului de a formula recursul în interesul legii, condiția este îndeplinită, întrucât autorul sesizării, Colegiul de conducere al Curții de Apel Cluj, se regăsește printre titularii dreptului de sesizare, prevăzuți de art. 514 din Codul de procedură civilă.

46. Sub aspectul obiectului recursului în interesul legii, în sensul că acesta trebuie să se circumscrie dispozițiilor art. 514 din Codul de procedură civilă, respectiv să privească o problemă de drept soluționată diferit de instanțele judecătorești, întrucât finalitatea acestei instituții juridice o constituie asigurarea interpretării și aplicării unitare a legii, astfel cum prevăd și dispozițiile art. 126 alin. (3) din Constituție, potrivit cărora „Înalta Curte de Casație și Justiție asigură interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești, potrivit competenței sale”, condiția este îndeplinită, prin sesizare fiind indicată o problemă de drept rezultată din interpretarea și aplicarea diferită a dispozițiilor art. 31 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, prin raportare la prevederile art. 204 alin. (1) din Codul de procedură civilă, în ceea ce privește posibilitatea autorului unei plângeri contravenționale de a și modifica cererea de chemare în judecată, inclusiv prin formularea unor motive noi de nelegalitate/netemeinicie a procesului-verbal, ulterior expirării termenului de 15 zile de la comunicarea procesului-verbal de contravenție.

47. Sub aspectul cerinței de ordin formal prevăzute de dispozițiile art. 515 din Codul de procedură civilă, constând în dovada că problema de drept care formează obiectul sesizării a fost soluționată în mod diferit, prin hotărâri judecătorești definitive, care se anexează cererii, condiția este îndeplinită, având în vedere hotărârile judecătorești definitive anexate sesizării, din care rezultă că s-au dat dezlegări diferite problemei de drept în discuție, așa cum rezultă din expunerea de la capitolul IV din prezenta decizie.

48. Pentru argumentele expuse, se reține că sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate prevăzute de art. 514 și 515 din Codul de procedură civilă.

#### IX.2. Asupra fondului recursului în interesul legii

49. Așa cum rezultă din cererea de sesizare și din materialele atașate, instanțele de judecată au întâmpinat dificultăți în a stabili dacă, în condițiile în care legea specială în materie contravențională, respectiv art. 31 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, reglementează un termen de 15 zile pentru formularea plângerii contravenționale, petentul mai are posibilitatea să își modifice acțiunea, în conformitate cu prevederile art. 204 alin. (1) din Codul de procedură civilă, prin indicarea unor noi motive de nelegalitate sau netemeinicie a procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției.

50. Analiza problemei de drept trebuie să pornească de la aspectele dezlegate prin Decizia nr. 44 din 21 noiembrie 2016 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept.

51. Prin această decizie s-a hotărât că: „În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 31 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, plângerea împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției trebuie și motivată în termenul de 15 zile de la data înmânării sau comunicării procesului-verbal de contravenție, fiind supusă procedurii de regularizare a cererii de chemare în judecată prevăzută de art. 200 din Codul de procedură civilă.”

52. Există o aparentă contradicție în dispozitivul deciziei (ceea ce a și generat interpretări divergente și o practică judiciară neunitară), întrucât, pe de o parte, se reține incidența termenului de 15 zile reglementat de art. 31 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 inclusiv în ceea ce privește obligația de motivare a plângerii și, pe de altă parte, se reține incidența art. 200 din Codul de procedură civilă în situația depunerii unei plângeri nemotivate. Or, termenul reglementat de art. 31 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 este un termen de decădere, ceea ce ar implica decăderea contestatorului din dreptul de a mai motiva plângerea după expirarea celor 15 zile, dar, pe de altă parte, art. 200 din Codul de procedură civilă prevede, în mod expres, că în situația depunerii unei acțiuni nemotivate „(3)... reclamantului i se vor comunica în scris lipsurile, cu mențiunea că, în termen de cel mult 10 zile de la primirea comunicării, trebuie să facă completările sau modificările dispuse (...)”, anularea acțiunii putând să intervină doar dacă această obligație nu este îndeplinită în termenul menționat.

53. Analiza considerentelor Deciziei nr. 44 din 21 noiembrie 2016 este de natură să lămurească pe deplin această aparentă contradicție.

54. Astfel, prin considerentele de la paragrafele 68 și 69 din Decizia nr. 44 din 21 noiembrie 2016 se rețin următoarele:

68. Analizând conținutul aceluiași text din cuprinsul Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 și pentru argumentele în continuare înfățișate, Înalta Curte de Casație și Justiție apreciază că, în lipsa unor prevederi speciale contrare, și plângerea contravențională, similar oricărei cereri de chemare în judecată, trebuie să cuprindă toate elementele prevăzute de art. 194 din Codul de procedură civilă, inclusiv motivarea în fapt, în caz contrar fiind aplicabilă sancțiunea anulării, în condițiile prevăzute de art. 196 din același cod.

69. Prin urmare, termenul de 15 zile prevăzut de art. 31 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, calculat de la data înmânării sau comunicării procesului-verbal de contravenție, vizează atât formularea plângerii contravenționale, cât și motivarea acesteia, impunându-se a fi respectat în privința ambelor operațiuni.

55. După cum se poate observa, incidența termenului de 15 zile în ceea ce privește obligația de motivare a plângerii contravenționale nu a fost dedusă de instanță, în mod direct, din prevederile art. 31 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, ci ca urmare a coroborării acestui articol cu prevederile art. 194

din Codul de procedură civilă, care reglementează cuprinsul cererii de chemare în judecată. În aceste condiții, depunerea, în termen, a unei plângeri contravenționale nemotivate nu conduce la decăderea contestatorului din dreptul de a prezenta motivele cererii sale, ci este contrară art. 194 din Codul de procedură civilă, care impune ca orice cerere de chemare în judecată să fie motivată la momentul depunerii ei, astfel încât remediile și sancțiunile sunt cele specifice, reglementate de Codul de procedură civilă în art. 196 și 200, la care, de altfel, Decizia nr. 44 din 21 noiembrie 2016 face trimitere în mod explicit.

56. Lipsa mențiunilor care reprezintă motivarea în fapt a plângerii contravenționale atrage, fără îndoială, nulitatea acesteia, din moment ce motivarea respectivă constituie un element esențial al unei cereri de chemare în judecată, potrivit dispozițiilor art. 196 din Codul de procedură civilă. La fel ca în cazul oricărei cereri de chemare în judecată, și în materie contravențională operează prevederile art. 200 din Codul de procedură civilă, text legal care reglementează procedura verificării și regularizării cererii de chemare în judecată.

57. În consecință, chiar dacă o plângere contravențională nemotivată la momentul depunerii este nulă, așa cum prevede art. 196 alin. (1) din Codul de procedură civilă, instanța este obligată, în conformitate cu prevederile art. 200 alin. (3) din același act normativ, să comunice reclamantului „în scris lipsurile, cu mențiunea că, în termen de cel mult 10 zile de la primirea comunicării, trebuie să facă completările sau modificările dispuse“, anularea cererii urmând să intervină, conform alin. (4) din același articol, doar dacă „obligațiile privind completarea sau modificarea cererii prevăzute la art. 194 lit. a) - c), d) numai în cazul motivării în fapt și f), precum și art. 195 - 197 nu sunt îndeplinite în termenul prevăzut la alin. (3)“.

58. Rezultă, cu evidență, că instanța supremă s-a exprimat neechivoc în cuprinsul Deciziei nr. 44 din 21 noiembrie 2016 în sensul compatibilității art. 31 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 cu dispozițiile din Codul de procedură civilă care reglementează verificarea și regularizarea cererii de chemare în judecată. În acest sens sunt relevante paragrafele 62-64 din decizia amintită:

62. Prima chestiune de drept supusă dezlegării, prin sesizarea formulată de Tribunalul Sibiu, vizează interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 31 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, în sensul de a se stabili în ce măsură termenul de 15 zile prevăzut de acest text de lege este aplicabil și în ceea ce privește depunerea motivelor plângerii contravenționale, în condițiile în care norma în discuție stipulează că «împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii se poate face plângere în termen de 15 zile de la data înmânării sau comunicării acestuia».

63. Cu titlu prealabil se constată că, așa cum este formulată sesizarea, examinarea chestiunii de drept sus-menționate vizează, implicit, analiza incidenței și, respectiv, a aplicabilității în desfășurarea procesului contravențional, în prima instanță, a procedurii de verificare a cererii și de regularizare a acesteia, prevăzută de art. 200 din Codul de procedură civilă, coroborat cu art. 194 și 196 din același cod.

64. Aceasta întrucât, potrivit art. 32 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, plângerea contravențională se depune la judecătoria în a cărei circumscripție a fost săvârșită contravenția, iar

conform art. 47 din același act normativ, prevederile acestui act normativ special se completează și cu dispozițiile Codului de procedură civilă.

59. Din cele ce precedă este clar că întreg raționamentul din Decizia instanței supreme nr. 44 din 21 noiembrie 2016 se bazează pe ideea că și în materie contravențională, în interpretarea art. 31 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, sunt incidente prevederile art. 200 din Codul de procedură civilă, instanța de judecată sesizată cu o plângere contravențională având obligația, prin urmare, să dea efect acestui din urmă text legal.

60. Un argument suplimentar în sprijinul acestei interpretări poate fi dedus și din hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în Cauza Maria Lefter împotriva României, în care a fost pronunțată Decizia de inadmisibilitate din 15 aprilie 2014.

61. În cadrul acestei decizii, instanța europeană a reținut următoarele:

18. În speță, Curtea a observat că judecătoria și-a întemeiat hotărârea sa pe dispozițiile art. 200 alin. (3) din Codul de procedură civilă care reglementează procedura de regularizare a unei cereri. Această procedură nu se substituie unei cercetări judiciare și nu anticipează faza de admitere a probelor, însă este vorba de o etapă obligatorie care urmărește a impune reclamantilor o anumită disciplină, în vederea evitării oricărei tergiversări în cadrul procedurii. Curtea a constatat că reclamantii trebuie să prezinte o cerere completă de sesizare a instanței pentru a permite judecătorului fondului să examineze cauza la prima ședință. Curtea a considerat prin urmare că, în speță, ingerința era prevăzută de lege și urmarea a asigura o bună administrare a justiției.

19. În ce privește proporționalitatea ingerinței, Curtea nu a pierdut din vedere caracterul special al căii de atac în materie contravențională. Astfel, a relevat că Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind procedura specială referitoare la plângerile contravenționale prevede expres un rol activ al instanței, aceasta din urmă trebuind să citeze părțile și să interogheze toate persoanele implicate. În același timp, Curtea a constatat că elementele indicate în art. 194 din Codul de procedură civilă - a căror omisiune în formulare putea antrena anularea cererii - sunt elemente fără de care examinarea cauzei devenea dificil de conceput.

20. În speță, Curtea a constatat că reclamanta a fost sancționată pe motiv de omisiune în prezentarea probelor în sprijinul plângerii sale. În plus, față de claritatea dispozițiilor din Codul de procedură civilă care privesc conținutul unei cereri cât privește elementele ei, Curtea a relevat că reclamanta a fost informată de instanță asupra omisiunii sale și de necesitatea de a prezenta probele într-un termen de 10 zile. De asemenea, a notat că instanța a informat reclamanta de sancțiunea susceptibilă a-i fi aplicată. Or, reclamanta, chiar asistată de un avocat, nu s-a conformat directivelor instanței și aceasta fără să își motiveze atitudinea.

62. După cum se poate observa, conformitatea legislației naționale cu exigențele Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (Convenția) a fost analizată de instanța europeană pornind de la premisa existenței unei proceduri de regularizare inclusiv în materie

contravențională, petentul fiind informat cu privire la lipsurile acțiunii și beneficiind de un termen de 10 zile pentru înlăturarea acestor lipsuri.

63. În ceea ce privește incidența, în materie contravențională, a dispozițiilor art. 204 alin. (1) din Codul de procedură civilă, care dă reclamantului posibilitatea să își modifice acțiunea până la primul termen de judecată, trebuie observat faptul că, odată stabilită posibilitatea motivării plângerii în cadrul procedurii de regularizare, chiar în afara termenului de 15 zile reglementat de art. 31 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, nu există niciun argument pentru a înlătura de la aplicare prevederile art. 204 din Codul de procedură civilă.

64. Așa cum s-a arătat mai sus, incidența termenului de 15 zile în ceea ce privește obligația de motivare a plângerii contravenționale a fost dedusă de Înalta Curte de Casație și Justiție, în cadrul Deciziei nr. 44 din 21 noiembrie 2016, tocmai din aplicarea, în completarea normei speciale, a prevederilor legii generale. În consecință, în condițiile în care art. 31 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 a fost considerat compatibil cu art. 200 din Codul de procedură civilă, nu există motive pentru a considera că același articol ar exclude de la aplicare prevederile art. 204 din Codul de procedură civilă.

65. De altfel, în condițiile în care contravenția reprezintă o acuzație în materie penală în sensul autonom din Convenție, se impune ca persoana acuzată de săvârșirea unei astfel de fapte să beneficieze de garanțiile reglementate de art. 6 din această convenție. Instanța europeană a statuat în repetate rânduri că „Deși statele au posibilitatea de a scoate în afara legii penale unele infracțiuni și de a le sancționa mai degrabă pe cale contravențională decât penală, autorii infracțiunilor nu trebuie să se afle într-o situație defavorabilă pentru simplul motiv că regimul juridic aplicabil este diferit de cel în materie penală” (a se vedea Cauza Anghel împotriva României, paragraful 67, și jurisprudența citată acolo). Or, nu s-ar mai putea vorbi de un proces echitabil dacă, fără un motiv justificat, persoana acuzată de săvârșirea unei contravenții ar fi pusă într-o situație mai dezavantajoasă din punct de vedere procesual, chiar prin raportare la un reclamant dintr-un litigiu de drept comun, în condițiile în care, dimpotrivă, garanțiile procesuale ar trebui asigurate la un nivel superior.

66. Pentru toate aceste considerente,

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

DECIDE:

Admite recursul în interesul legii declarat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Cluj.

În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 31 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, stabilește că:

În ipoteza formulării unei plângeri contravenționale, dispozițiile legale mai sus invocate nu exclud de la aplicare prevederile art. 204 alin. (1) din Codul de procedură civilă.

Obligatorie, potrivit dispozițiilor art. 517 alin. (4) din Codul de procedură civilă.

Pronunțată în ședință publică astăzi, 18 septembrie 2023.

PREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

CORINA-ALINA CORBU

Magistrat-asistent,

Elena Adriana Stamatescu

WWW.LUMEAJUSTITIEI.RO