

Regimul nulității procesului-verbal de contravenție

Nullity of the Contravention Report

Daniel Marian DRĂGHICI¹

Rezumat: *Procesul-verbal de contravenție are natura juridică a unui act administrativ cu caracter individual, supus unui regim particular în ceea ce privește sancțiunea nulității, întrucât legiuitorul a redus mult situațiile în care sancțiunea nulității absolute este incidentă. Astfel, dintre cerințele obligatorii menționate la art. 16 din OG nr. 2/2001 au fost reținute în cuprinsul art. 17 din același act normativ doar elementele esențiale, a căror lipsă din cuprinsul actului constatator atrage nulitatea absolută. Ca atare, în toate celelalte cazuri de nerespectare a cerințelor pe care trebuie să le întrunească procesul-verbal poate interveni sancțiunea nulității relative, însă doar dacă petentul o invocă și dacă face dovada unei vătămări ce nu poate fi altfel înlăturată decât prin anularea actului.*

Cuvinte-cheie: *proces-verbal de contravenție; nulitate; decizii în interesul legii.*

Abstract: *The contravention report is an administrative act of an individual nature, subject to a particular regime regarding the sanction of nullity, since the legislator has greatly reduced the situations in which the sanction of absolute nullity is applicable. Thus, from the mandatory requirements mentioned in art. 16 of GO no. 2/2001 have been retained in art. 17 of the same act only the essential elements, whose absence from the content of the act entails absolute nullity. Therefore, in all other cases of non-compliance with the requirements that must be met by the report, the sanction of relative nullity intervenes, but only if the petitioner invokes it and proves an offence that cannot be otherwise removed except by annulling the act.*

Keywords: *contravention report; nullity; decisions in the interest of the law.*

¹ Judecător, CA București, Secția a III-a civilă și pentru cauze cu minori și de familie; formator colaborator al Institutului Național al Magistraturii (e-mail: revistathemis@inm-lex.ro).

1. Natura juridică a procesului-verbal de contravenție

OG nr. 2/2001, care reprezintă dreptul comun în materie contravențională, nu precizează natura juridică a procesului-verbal de contravenție, limitându-se, în art. 15 alin. (1) și art. 21 alin. (1), să arate că acesta este actul prin care se constată săvârșirea unei contravenții și prin care, atunci când prin actul normativ de stabilire și sancționare a contravențiilor nu se prevede altfel, se aplică și sancțiunea de către agentul constator².

Opinia majoritară exprimată în literatura de specialitate este în sensul că procesul-verbal de contravenție reprezintă un act de drept material (de drept public), fiind un veritabil act administrativ³.

Într-adevăr, din perspectiva naturii juridice, procesul-verbal de contravenție reprezintă un act administrativ unilateral cu caracter individual, fiind îndeplinite toate condițiile prevăzute de art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 pentru a fi calificat astfel, din moment ce este emis de către o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea executării în concret a legii, dând naștere unor raporturi juridice⁴. În acest sens, este de amintit că, prin decizia nr. 349/18.09.2003⁵, CCR a arătat că „procesul-verbal are caracterul unui act administrativ de constatare”,

² Conform art. 21 alin. (2) din OG nr. 2/2001, „dacă, potrivit actului normativ de stabilire și sancționare a contravenției, agentul constator nu are dreptul să aplice și sancțiunea, procesul-verbal de constatare se trimite de îndată organului sau persoanei competente să aplice sancțiunea. În acest caz sancțiunea se aplică prin rezoluție scrisă pe procesul-verbal.” Pentru ipoteza specială în care amenda contravențională se aplică direct de instanța de judecată, a se vedea, spre exemplu, art. 13 alin. (2) din Legea nr. 193/2000 privind clauzele abuzive din contractele încheiate între profesioniști și consumatori.

³ Ovidiu Podaru, Radu Chiriță, Ioana Păsculeț, Anda Bachis, *Regimul juridic al contravențiilor. OG nr. 2/2001 comentată*, ediția a V-a, Editura Hamangiu, București, 2021, p. 191; Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ediția IV, Editura ALL Beck, București, 2005, p. 427; Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Editura Hamangiu, 2009, p. 609. În doctrină (Mircea Ursuța, *Procedura contravențională*, ediția a III-a, Editura Universul Juridic, București, 2010, p. 208), s-a exprimat și opinia că procesul-verbal de contravenție este un act cu natură juridică mixtă - act administrativ și act de procedură contravențională -, propunându-se calificarea procesului-verbal drept act procedural contravențional (pentru critica acestei opinii, a se vedea Ovidiu Podaru, Radu Chiriță, Ioana Păsculeț, Anda Bachis, *op. cit.*, p. 193-199).

⁴ Potrivit art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, actul administrativ este „actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice”.

⁵ Publicată în Monitorul Oficial nr. 780/06.11.2003.

iar, la pct. 45 din decizia nr. 8/19.03.2018⁶, ICCJ - Completul competent să judece recursul în interesul legii a reținut că „procesul-verbal de contravenție este un act administrativ, întocmit de către un agent constator investit cu autoritate statală pentru constatarea și sancționarea unor fapte care contravin ordinii sociale, după o procedură specială prevăzută de lege, act care se bucură de prezumția de legalitate și care se execută din oficiu”. Trebuie menționat că, deși are natura juridică a unui act administrativ cu caracter individual, totuși procesul-verbal de contravenție nu se contestă la instanța de contencios administrativ, ci, în lipsa unor dispoziții speciale derogatorii⁷, la judecătoria, astfel cum rezultă din coroborarea art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 cu art. 32 alin. (1) din OG nr. 2/2001⁸.

2. Conținutul procesului-verbal de contravenție

Procesul-verbal de contravenție are conținutul legal determinat, dreptul comun reprezentat de OG nr. 2/2001 impunând redactarea lui în formă scrisă, cu respectarea condițiilor de fond și de formă pentru încheierea sa valabilă, în scopul producerii efectelor juridice pentru care a fost întocmit.

În această ordine de idei, la art. 16 din OG nr. 2/2001⁹ sunt reglementate mențiunile obligatorii pe care trebuie să le cuprindă orice proces-verbal de contravenție, astfel:

⁶ Publicată în Monitorul Oficial nr. 501/19.06.2018.

⁷ De exemplu, art. 60 alin. (6) din Legea concurenței nr. 21/1996, art. 17 alin. (1) din Legea nr. 102/2005 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității Naționale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal.

⁸ Conform art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, „nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară”, iar, potrivit art. 32 alin. (1) din OG nr. 2/2001, „plângerea se depune și se soluționează în baza competenței alternative la judecătoria în a cărei circumscripție a fost săvârșită contravenția ori în a cărei rază teritorială își are domiciliul sau sediul contravenientul”.

⁹ Prin acte normative speciale pot fi reglementate și alte mențiuni obligatorii ale procesului-verbal de contravenție, urmând a fi aplicată regula *specialia generalibus derogant*. Spre exemplu, art. 180 din Regulamentul de aplicare a OUG nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, aprobat prin HG nr. 1391/2006, prevede următoarele: „(1) În cazul în care constată încălcări ale normelor rutiere, agentul constator încheie un proces-verbal de constatare a contravenției, potrivit modelului stabilit prin ordin al ministrului afacerilor interne, conform art. 109 alin. 4 din OUG nr. 195/2002, care va cuprinde în mod obligatoriu: data, ora și locul unde este încheiat; gradul profesional, numele și prenumele agentului constator, unitatea din care acesta face parte; numele, prenumele, codul numeric personal, domiciliul sau reședința contravenientului, numărul și seria actului de identitate ori, în cazul cetățenilor

Regimul nulității procesului-verbal de contravenție

„(1) Procesul-verbal de constatare a contravenției va cuprinde în mod obligatoriu: data și locul unde este încheiat; numele, prenumele, calitatea și instituția din care face parte agentul constatator; numele, prenumele, domiciliul și codul numeric personal ale contravenientului; descrierea faptei contravenționale, cu indicarea datei, orei și locului în care a fost săvârșită, precum și arătarea împrejurărilor care pot servi la aprecierea gravității faptei și la evaluarea eventualelor pagube pricinuite; indicarea actului normativ prin care se stabilește și 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 15 zile de la data înmânării sau comunicării procesului-verbal, a jumătate din minimul amenzii prevăzute de actul normativ; termenul de exercitare a căii de atac și instanța 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 și următoarele date: seria și numărul pașaportului ori ale altui document de trecere a frontierei de stat, data eliberării acestuia și statul emitent. (5) În cazul în care contravenientul este minor, procesul-verbal va cuprinde și numele, prenumele și domiciliul părinților sau ale altor reprezentanți ori ocrotitori legali ai acestuia. (6) În situația în care contravenientul este persoana juridică, în procesul-verbal se vor face mențiuni cu privire la denumirea, sediul,

străini, al persoanelor fără cetățenie sau al cetățenilor români cu domiciliul în străinătate, seria și numărul pașaportului ori ale altui document de trecere a frontierei de stat, data eliberării acestuia și statul emitent; 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; indicarea actului normativ prin care se stabilește și se sancționează contravenția; numărul punctelor-amendă aplicate și valoarea acestora, posibilitatea achitării, în termen de 15 zile de la data înmânării sau comunicării procesului-verbal, a jumătate din minimul amenzii prevăzute de actul normativ, sancțiunea contravențională complementară aplicată și/sau măsura tehnico-administrativă dispusă; indicarea societății de asigurări, în situația în care fapta a avut ca urmare producerea unui accident de circulație din care au rezultat numai pagube materiale; termenul de exercitare a căii de atac, instanța la care se depune plângerea și semnătura agentului constatator. (2) În cazul în care contravenientul refuză sau nu poate să semneze procesul-verbal, agentul constatator va face mențiune despre aceste împrejurări, care trebuie să fie confirmate de un martor asistent. În acest caz procesul-verbal va cuprinde numele, prenumele, codul numeric personal și semnătura martorului. (4) În situația în care contravenientul este persoană juridică, în procesul-verbal se fac mențiuni cu privire la denumirea, sediul, codul unic de înregistrare ale acesteia, precum și numele, prenumele, numărul și seria actului de identitate, codul numeric personal și domiciliul ori reședința persoanei care o reprezintă. (5) În momentul încheierii procesului-verbal, agentul constatator este obligat să aducă la cunoștință contravenientului dreptul de a face obiecțiuni cu privire la conținutul actului de constatare. Obiecțiunile trebuie consemnate distinct în procesul-verbal la rubrica «Alte mențiuni», sub sancțiunea nulității procesului-verbal.”

numărul de înmatriculare în registrul comerțului și codul fiscal ale acesteia, precum și datele de identificare a persoanei care o reprezintă. (7) În momentul încheierii procesului-verbal, agentul constatator este obligat să aducă la cunoștință 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”.

În continuare, la art. 17 din OG nr. 2/2001 se prevede că „lipsa uneia dintre mențiunile privind numele și prenumele agentului constatator, numele și prenumele contravenientului, codul numeric personal pentru persoanele care au atribuit un asemenea cod, iar, în cazul persoanei juridice, lipsa denumirii și a sediului, a faptei săvârșite și a datei comiterii acesteia sau a semnăturii agentului constatator atrage nulitatea procesului-verbal. Nulitatea se constată și din oficiu.”

Mai este de menționat reglementarea cuprinsă la art. 19 din OG nr. 2/2001: „(1) Procesul-verbal se semnează pe fiecare pagină de agentul constatator și de contravenient. În cazul în care contravenientul nu se află de față, refuză sau nu poate să semneze, agentul constatator va face mențiune despre aceste împrejurări, care trebuie să fie confirmate de cel puțin un martor. În acest caz procesul-verbal va cuprinde și datele personale din actul de identitate al martorului și semnătura acestuia. (2) Nu poate avea calitatea de martor un alt agent constatator. (3) În lipsa unui martor agentul constatator va preciza motivele care au condus la încheierea procesului-verbal în acest mod.”

3. Regimul nulității procesului-verbal de contravenție

Ca orice act juridic, procesul-verbal de contravenție poate fi afectat de cauze de nulitate, în contextul în care OG nr. 2/2001 reglementează, printre altele, mențiunile obligatorii pe care trebuie să le cuprindă, astfel cum au fost acestea prezentate *supra*. Însă, regimul nulității procesului-verbal de contravenție este unul particular, întrucât, deși art. 16 din OG nr. 2/2001 instituie obligativitatea anumitor mențiuni pe care trebuie să le cuprindă orice proces-verbal de contravenție, totuși art. 17 din același act normativ sancționează expres cu nulitatea numai lipsa unora dintre acestea.

Cu alte cuvinte, având în vedere efectele juridice drastice, legiuitorul a redus mult situațiile în care sancțiunea nulității absolute este incidentă, dintre cerințele obligatorii menționate la art. 16 din OG nr. 2/2001 fiind reținute și reluate în cuprinsul art. 17 din OG nr. 2/2001 doar elementele esențiale, a căror lipsă din cuprinsul actului constatator atrage nulitatea.

Referitor la sancțiunea nulității, în literatura de specialitate¹⁰ s-a arătat, pe bună dreptate, că în dreptul administrativ majoritatea normelor juridice au caracter imperativ și nu există decât un singur tip de nulitate, distincția de sorginte civilistă între nulitățile absolute și cele relative nefiind aplicabilă actului administrativ unilateral, întrucât, potrivit dispozițiilor art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ, are calitatea de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului respectiv. Din moment ce procesul-verbal de contravenție reprezintă un act administrativ tipic, s-a susținut în doctrină că cel mai corect ar fi a se recunoaște că i se aplică regimul nulității unice, specific actelor administrative, iar nu acela bipartid din dreptul civil sau procesual civil, mai ales că existența unei vătămări nu are nimic de-a face cu un criteriu abstract de distincție între două tipuri de sancțiuni¹¹.

Cu toate acestea, sistemul bipartid al nulității (absolută-relativă) a fost recunoscut și dezvoltat atât prin jurisprudența CCR, cât și prin mai multe decizii în interesul legii pronunțate de către ICCJ, fiind stabilite repere importante care conturează regimul juridic al nulității procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției.

Astfel, prin decizia nr. 883/16.12.2021¹², CCR a respins ca neîntemeiată excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 16 alin. (1) și [art. 17 din OG nr. 2/2001](#). Autorul excepției a invocat, printre altele, că [art. 17 din OG nr. 2/2001](#) nu conține toate mențiunile cuprinse în [art. 16](#) printre cauzele ce atrag nulitatea absolută, aspect care conduce, în opinia sa, la o discriminare în ceea ce privește accesul la justiție, întrucât numai cetățenii care se află în ipoteza art. 17 pot solicita nulitatea absolută a procesului-verbal de contravenție, nu și cei care se regăsesc în celelalte situații cuprinse în [art. 16](#). Respingând această susținere, CCR a arătat că „legiuitorul are competența de a stabili elementele componente ale procesului-verbal de contravenție, a căror lipsă să se constituie într-o nulitate absolută sau nulitate relativă, fiind ținut, în acest sens, de o condiție de rezonabilitate pentru determinarea motivelor de ordine publică, în funcție de evoluția societății”.

Totodată, prin decizia nr. XXII/19.03.2007¹³, ICCJ - Secțiile Unite a arătat următoarele: „Situațiile în care nerespectarea anumitor cerințe atrage întotdeauna

¹⁰ Ovidiu Podaru, Radu Chiriță, Ioana Păsculeț, Anda Bachiș, *op. cit.*, p. 229.

¹¹ *Ibidem*, p. 230.

¹² Publicată în Monitorul Oficial nr. 209/03.03.2022.

¹³ Publicată în Monitorul Oficial nr. 833/05.12.2007.

nulitatea actului întocmit de agentul constatator al contravenției sunt strict determinate prin reglementarea cuprinsă la art. 17 din OG nr. 2/2001. (...) În raport cu acest caracter imperativ-limitativ al cazurilor în care nulitatea procesului-verbal de contravenție se ia în considerare și din oficiu, se impune ca, în toate celelalte cazuri de nerespectare a cerințelor pe care trebuie să le întrunească un asemenea act, nulitatea procesului-verbal de constatare a contravenției să nu poate fi invocată decât dacă s-a pricinuit părții o vătămare ce nu se poate înlătura altfel decât prin anularea aceluși act.” Prin decizia nr. 6/16.02.2015¹⁴, ICCJ - Completul competent să judece recursul în interesul legii a arătat că dispozițiile art. 17 din OG nr. 2/2001 reglementează cazurile de nulitate absolută a procesului-verbal de constatare a contravenției, precum și faptul că, de principiu, o astfel de nulitate nu poate fi înlăturată.

De asemenea, la pct. 76-82 din decizia nr. 8/19.03.2018¹⁵, ICCJ - Completul competent să judece recursul în interesul legii a reținut următoarele: „În art. 16 din OG nr. 2/2001 sunt înscrise anumite cerințe specifice pe care trebuie să le îndeplinească, în anumite situații, procesul-verbal încheiat de agentul constatator al contravenției, este adevărat, fără a se menționa că nerespectarea lor ar atrage nulitatea actului. Or, situațiile în care nerespectarea anumitor cerințe atrage întotdeauna nulitatea actului întocmit de agentul constatator al contravenției sunt strict determinate prin reglementarea dată în cuprinsul [art. 17](#) din OG nr. 2/2001. (...) De vreme ce legiuitorul a înțeles să facă o distincție, sub aspectul sancțiunii, între mențiunile pe care trebuie să le cuprindă procesul-verbal de constatare a contravenției, rezultă că și natura nulităților va fi diferită, în raport cu tipul de omisiune constatată. Cazurile în care poate fi invocată nulitatea relativă sunt, teoretic, foarte numeroase, fiind reprezentate de toate încălcările unor dispoziții legale, altele decât cele pentru care poate fi invocată nulitatea absolută. În cazul mențiunilor ce nu se regăsesc în enumerarea limitativă de la [art. 17](#) din OG nr. 2/2001, operează, în plenitudinea lor, prezumpția de legalitate și obligația de executare, atât pentru contravenient, cât și pentru organele de stat care instrumentează în materia respectivă. Nimic nu împiedică însă persoana interesată ca, în ipoteza în care există o vătămare ce nu poate fi înlăturată decât prin anularea actului, să o invoce și să o dovedească. Prin urmare, vătămarea nu poate fi ipotetică.”

¹⁴ Publicată în Monitorul Oficial nr. 199/25.03.2015.

¹⁵ Publicată în Monitorul Oficial nr. 501/19.06.2018.

Totodată, la pct. 30-41 din decizia nr. 13/14.05.2018¹⁶, ICCJ - Completul competent să judece recursul în interesul legii a statuat următoarele: „Interpretarea literală și teleologică a art. 16 și art. 17 din OG nr. 2/2001 determină concluzia că intenția legiuitorului a fost ca, în materie contravențională, să reglementeze expres și cu caracter imperativ care sunt motivele de nulitate relativă ce afectează procesul-verbal de contravenție, indicându-le în cuprinsul art. 16, precum și pe cele de nulitate absolută, în temeiul art. 17. Sub acest aspect, instanțele nu pot depăși cadrul legal, în sensul realizării unei interpretări extensive a textului de lege, având ca rezultat instituirea unui motiv de nulitate absolută virtuală (...), deoarece s-ar ajunge la depășirea limitelor puterii judecătorești (...) Din statuările anterioare ale instanței supreme rezultă că, în mod constant, s-a reținut că, în ceea ce privește procesul-verbal de contravenție, motivele de nulitate relativă sunt reglementate de dispozițiile art. 16 din OG nr. 2/2001 și motivele de nulitate absolută sunt reglementate de dispozițiile art. 17 din același act normativ. (...) În conformitate cu regimul juridic al nulității relative, aceasta poate fi invocată numai de persoana al cărei interes a fost nesocotit la emiterea actului contestat.”

Sintetizând considerentele acestor decizii pronunțate de către ICCJ, se reține că, în ceea ce privește procesul-verbal de contravenție, chiar dacă acesta are natura juridică a unui act administrativ, se uzitează distincția între cauzele de nulitate absolută și cele de nulitate relativă.

Astfel, motivele de nulitate absolută sunt cele enumerate în mod limitativ la art. 17 din OG nr. 2/2001, la care literatura de specialitate și practica judiciară au adăugat un motiv suplimentar, provenit din teoria generală a actului administrativ, respectiv necompetența agentului constatator¹⁷. Pe de altă parte, motivele de nulitate relativă constau în încălcări ale unor dispoziții legale, altele decât cele pentru care poate fi invocată nulitatea absolută, și pot conduce la anularea procesului-verbal doar dacă sunt invocate de către petent și dacă acesta face dovada producerii unei vătămări care nu poate fi altfel înlăturată decât prin anularea procesului-verbal. Sub acest ultim aspect, este de reamintit că, în contenciosul administrativ subiectiv, o persoană nu poate obține anularea unui act administrativ nelegal decât

¹⁶ Publicată în Monitorul Oficial nr. 541/29.06.2018.

¹⁷ Potrivit literaturii de specialitate (Ovidiu Podaru, Radu Chiriță, Ioana Păsculeț, Anda Bachiș, *op. cit.*, p. 223), precum și practicii judiciare (de exemplu, Trib. București, Secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal, dec. civ. nr. 1671/2005 și dec. civ. nr. 259/2006), întocmirea procesului-verbal de contravenție de un agent constatator incompetent se sancționează cu nulitatea absolută, indiferent de dimensiunea competenței (materială, teritorială, temporală sau personală), iar viciul necompetenței nu poate fi acoperit printr-o confirmare ulterioară, în lipsa unei prevederi legale exprese.

dacă invocă și probează producerea unei vătămări într-un drept al său sau interes legitim¹⁸.

Pe de altă parte, în literatura de specialitate¹⁹ s-a arătat că, plecând de la prevederile art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, distincția nulitate expresă-nulitate virtuală, reglementată la art. 175 din Codul de procedură civilă²⁰, se aplică și nulităților formale ale procesului-verbal de contravenție.

Conturând regimul nulității procesului-verbal de contravenție prin deciziile în interesul legii menționate *supra*, ICCJ a stabilit, cu caracter obligatoriu²¹, că anumite neregularități ale procesului-verbal de contravenție atrag nulitatea absolută sau, după caz, relativă.

Astfel, prin decizia nr. XXII/19.03.2007, ICCJ - Secțiunile Unite a admis recursul în interesul legii declarat de procurorul general al Parchetului de pe lângă ICCJ și a stabilit că „*nerespectarea cerințelor înscrise în art. 16 alin. (7) din OG nr. 2/2001 atrage nulitatea relativă a procesului-verbal de constatare a contravenției*”, reținând că, în raport cu natura interesului ocrotit prin art. 16 alin. (7) din OG nr. 2/2001, nulitatea nu poate fi absolută, nesusceptibilă a fi acoperită în niciun mod, ci doar relativă, astfel că nu poate fi invocată decât dacă s-a pricinuit părții o vătămare ce nu se poate înlătura altfel decât prin anularea actului²².

Prin decizia nr. 6/16.02.2015, ICCJ a admis recursul în interesul legii formulat de Avocatul Poporului și, în interpretarea și aplicarea art. 17 din OG nr. 2/2001

¹⁸ Conform art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, „orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată (...)”

¹⁹ Adrian-Gabriel Dinescu, *Legislația contravențiilor. Comentarii, doctrină și jurisprudență*, Editura Hamangiu, București, 2016, p. 158-159; Ovidiu Podaru, Radu Chiriță, Ioana Păsculeț, Anda Bachis, *op. cit.*, p. 232-233.

²⁰ Conform art. 175 din Codul de procedură civilă: „(1) Actul de procedură este lovit de nulitate dacă prin nerespectarea cerinței legale s-a adus părții o vătămare care nu poate fi înlăturată decât prin desființarea acestuia. (2) În cazul nulităților expres prevăzute de lege, vătămarea este prezumată, partea interesată putând face dovada contrară.

²¹ Conform art. 517 alin. (4) din Codul de procedură civilă, „dezlegarea dată problemelor de drept judecate este obligatorie de la data publicării deciziei în Monitorul Oficial, Partea I”.

²² Pentru o opinie critică cu privire la această decizie, a se vedea Ovidiu Podaru, Radu Chiriță, Ioana Păsculeț, Anda Bachis, *op. cit.*, p. 238-241.

Regimul nulității procesului-verbal de contravenție

raportat la art. 4 [pct. 1-4](#) și [art. 7](#) din Legea nr. 455/2001, a statuat că „procesele-verbale de constatare și sancționare a contravențiilor, prevăzute de art. 8 alin. (1) din OG nr. 15/2002 și încheiate potrivit art. 9 alin. (1) [lit. a](#), alin. (2) și alin. (3) din acest act normativ, transmise persoanelor sancționate contravențional pe suport hârtie, sunt lovite de nulitate absolută în lipsa semnăturii olografe a agentului constator”. Instanța supremă a reținut în sinteză că, având în vedere forma de emisie și de comunicare a procesului-verbal, semnătura olografă a agentului constator este obligatorie, în caz contrar actul neputând beneficia de prezumția de autenticitate, specifică actelor administrative emise cu respectarea condițiilor procedurale de formă, precum și că nu se poate aprecia că, prin imprimarea procesului-verbal pe suport hârtie și comunicarea persoanei sancționate contravențional în această formă, impusă de [art. 27](#) din OG nr. 2/2001, având mențiunea că a fost semnat cu semnătura electronică extinsă și indicarea certificatului calificat emis de furnizorul de servicii de certificare, se poate acoperi nulitatea absolută, întrucât, de principiu, o astfel de nulitate nu poate fi înlăturată, elementul lipsă fiind considerat de lege esențial.

De asemenea, prin decizia nr. 8/19.03.2018, ICCJ a admis recursul în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Ploiești și, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 96 alin. (1) din OUG nr. 195/2002, a statuat că „neconsemnarea, în cuprinsul procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției, a sancțiunii complementare a suspendării dreptului de a conduce, a intervalului de timp în care acesta este suspendat și a temeiului juridic este sancționată cu nulitatea relativă parțială a procesului-verbal, condiționată de producerea unei vătămări care nu poate fi înlăturată decât prin anularea măsurii privind reținerea permisului de conducere”. Instanța supremă a reținut că sancțiunea ce intervine ca urmare a încălcării de către organul constator a dispozițiilor art. 180 alin. (1) din Regulamentul de aplicare a OUG nr. 195/2002, cu privire la menționarea în cuprinsul procesului-verbal a măsurii complementare, este una virtuală, nefiind prevăzută în mod expres, dar derivând din principiul fundamental al legalității și rezultând din încălcarea dispozițiilor legale, altele decât cele expres prevăzute de lege sub sancțiunea nulității, precum și faptul că, în raport cu natura interesului ocrotit prin art. 96 alin. (1) din OUG nr. 195/2002, nulitatea nu poate fi absolută, nesusceptibilă a fi acoperită în niciun mod, ci doar relativă. De asemenea, instanța supremă a arătat că, prin art. 96 alin. (1) din OUG nr. 195/2002, se urmărește ocrotirea intereselor contravenientului, care poate, încă de la momentul încheierii actului de constatare, să cunoască natura sancțiunilor aplicate, raportat la situația de fapt reținută de agentul constator, urmărindu-se protejarea, pe cale juridică, a unui interes particular, astfel că este firesc ca nulitatea care sancționează încălcarea unui astfel de interes să intervină doar în cazul în care persoana vătămată printr-o asemenea încălcare invocă

vătămarea, pe calea plângerii, iar instanța constată, în raport cu materialul probator administrat, că vătămarea nu poate fi înlăturată în alt mod decât prin anularea actului.

Totodată, prin decizia nr. 13/14.05.2018, ICCJ a admis recursul în interesul legii formulat de Avocatul Poporului și, în interpretarea și aplicarea art. 16 și art. 17 din OG nr. 2/2001, a statuat că „*descrierea insuficientă a faptei echivalează cu neîndeplinirea cerinței privind descrierea faptei contravenționale și atrage nulitatea relativă a procesului-verbal de constatare a contravenției, potrivit dispozițiilor art. 16 din OG nr. 2/2001*”. Instanța supremă a reținut că descrierea insuficientă a faptei în cuprinsul procesului-verbal de contravenție nu echivalează cu lipsa mențiunilor privind fapta săvârșită și că instanțele de judecată nu pot depăși cadrul legal, în sensul realizării unei interpretări extensive a textului art. 17 din OG nr. 2/2001, având ca rezultat instituirea unui motiv de nulitate absolută virtuală cu privire la descrierea insuficientă a faptei contravenționale, care ar echivala cu lipsa mențiunii privind fapta săvârșită, deoarece s-ar ajunge la depășirea limitelor puterii judecătorești. A mai reținut instanța supremă că, în cadrul procesului civil, numai petentul este în măsură să aprecieze dacă, drept urmare a descrierii insuficiente a faptei, nu poate să identifice în ce constă contravenția și să combată susținerile organului constator, astfel că vătămarea suferită de petent constă tocmai în punerea acestuia în imposibilitatea de a-și efectua apărarea, vătămare ce nu poate fi înlăturată decât prin anularea actului, aspect ce trebuie analizat de instanță, în cadrul fiecărui litigiu dedus judecății. Nelegalitatea ce afectează procesul-verbal, prin descrierea insuficientă a faptei, nu este intrinsecă, adică nu duce în orice situație la anularea actului respectiv - aceasta se va întâmpla numai dacă vătămarea produsă este de natură să împiedice identificarea faptei săvârșite, încadrarea în drept, sancțiunea aplicabilă - cu consecința imposibilității efectuării apărărilor în cadrul procesului.

4. Concluzie

Ținând cont de statuările cu caracter obligatoriu ale ICCJ, precum și de opiniile exprimate în literatura de specialitate, se poate conchide că lipsa elementelor esențiale, enumerate la art. 17 din OG nr. 2/2001, atrage nulitatea absolută expresă, care se caracterizează prin aceea că poate fi invocată și din oficiu de către instanța de judecată, că vătămarea se prezumă relativ²³ și că, de regulă, nu poate fi înlăturată altfel decât prin anularea procesului-verbal de contravenție, în timp ce lipsa celorlalte elemente obligatorii, enumerate la art. 16 din OG nr. 2/2001,

²³ În același sens, Ovidiu Podaru, Radu Chiriță, Ioana Păsculeț, Anda Bachis, *op. cit.*, p. 249.

Regimul nulității procesului-verbal de contravenție

poate atrage nulitatea relativă virtuală²⁴, astfel că nu poate fi invocată și de către instanța de judecată din oficiu, ci doar de către petent, care trebuie să facă dovada producerii unei vătămări ce nu poate fi înlăturată altfel decât prin anularea procesului-verbal de contravenție.

²⁴ Prin excepție, nulitatea relativă care intervine în situația nerespectării art. 16 alin. (7) teza finală din OG nr. 2/2001 este expresă, astfel că vătămarea se prezumă, dar în practica judiciară se consideră că poate fi înlăturată altfel decât prin anularea procesului-verbal de contravenție, anume prin exercitarea apărărilor direct în fața instanței (teoria salvagădării actului).