

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

COMPLETUL COMPETENT SĂ JUDECE RECURSUL ÎN INTERESUL LEGII

Decizie nr. 6/2015 din 16/02/2015

Dosar nr. 14/2014

Publicat in Monitorul Oficial, Partea I nr. 199 din 25/03/2015

Lulia Cristina Tarcea - vicepreședintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, președintele completului  
Lavinia Curelea - președintele Secției I civile  
Roxana Popa - președintele delegat al Secției a II-a civile  
Ionel Barbă - președintele Secției de contencios administrativ și fiscal  
Mirela Sorina Popescu - președintele Secției penale  
Simona Camelia Marcu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal  
Eugenia Marin - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal  
Viorica Iancu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal  
Gabriela Elena Bogasiu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal  
Veronica Năstasie - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal  
Liliana Vișan - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal, judecător-raportor  
Iuliana Rîciu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal  
Cezar Hîncu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal, judecător-raportor  
Carmen Magdalena Frumușelu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal, judecător-raportor  
Carmen Sîrbu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal  
Viorica Trestianu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal  
Luiza Maria Păun - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal  
Niculae Mănișuțiu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal  
Doina Duican - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal  
Petronela Cristina Văleanu - judecător la Secția I civilă  
Rodica Susanu - judecător la Secția I civilă  
Iulia Manuela Cîrnu - judecător la Secția a II-a civilă  
Rodica Zaharia - judecător la Secția a II-a civilă  
Anca Mădălina Alexandrescu - judecător la Secția penală  
Ilie Iulian Dragomir - judecător la Secția penală

Completul competent să judece recursul în interesul legii ce formează obiectul Dosarului nr. 14/2014 este legal constituit, conform dispozițiilor art. 516 alin. (1) din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare (Codul de procedură civilă), și ale art. 271 alin. (1) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu modificările și completările ulterioare.

Ședința este prezidată de doamna judecător Lulia Cristina Tarcea, vicepreședintele Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Avocatul Poporului este reprezentat de doamna consilier Ecaterina Mirea.

Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție este reprezentat de doamna procuror-șef adjunct Antonia Eleonora Constantin.

La ședința de judecată participă magistratul-asistent-șef Bogdan Georgescu.

Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii a luat în examinare recursul în interesul legii formulat de Avocatul Poporului privind interpretarea dispozițiilor art. 17 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, și ale Legii nr. 455/2001 privind semnătura electronică, republicată, din punctul de vedere al semnăturii agentului constatator necesare 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, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 424/2002, cu

modificările și completările ulterioare.

După prezentarea referatului cauzei de către magistratul-asistent, președintele completului acordă cuvântul reprezentanților Avocatului Poporului și procurorului general.

Reprezentantul Avocatului Poporului solicită admiterea recursului în interesul legii, astfel cum a fost formulat, și expune argumentele cuprinse în sesizarea adresată Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Reprezentantul procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție pune concluzii de admitere a recursului în interesul legii și pronunțarea unei decizii prin care să se asigure interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor legale, expunând argumentele cuprinse în punctul de vedere depus la dosar.

Președintele completului, doamna judecătoarea Lulia Cristina Tarcea, constatând că nu sunt întrebări de formulat din partea membrilor 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:

### 1. Problema de drept care a generat practica neunitară

Prin recursul în interesul legii formulat, în temeiul art. 514 din Codul de procedură civilă, Avocatul Poporului a solicitat Înaltei Curți de Casație și Justiție să se pronunțe asupra problemei de drept, care a fost soluționată diferit de instanțele judecătorești, privind interpretarea dispozițiilor art. 17 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 (denumită în continuare, în cuprinsul prezentei decizii, Ordonanța Guvernului nr. 2/2001), și Legii nr. 455/2001 privind semnătura electronică, republicată (denumită în continuare, în cuprinsul prezentei decizii, Legea nr. 455/2001), din punctul de vedere al semnăturii agentului constatator necesare 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, cu modificările și completările ulterioare (denumită în continuare, în cuprinsul prezentei decizii, Ordonanța Guvernului nr. 15/2002).

### 2. Examenul jurisprudențial

Prin recursul în interesul legii se arată că, în practica judiciară, nu există un punct de vedere unitar cu privire la interpretarea și aplicarea dispozițiilor menționate la pct. 1, fiind atașate hotărâri judecătorești definitive, în sensul art. 515 din Codul de procedură civilă.

### 3. Soluțiile pronunțate de instanțele judecătorești

3.1. Într-o orientare jurisprudențială s-a reținut că lipsa semnăturii olografe a agentului constatator, în speță Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România - S.A., atrage nulitatea procesului-verbal de contravenție încheiat pentru constatarea contravențiilor reglementate de Ordonanța Guvernului nr. 15/2002.

În susținerea acestei orientări jurisprudențiale, instanțele au avut în vedere argumentele arătate în continuare.

Potrivit art. 5 din Legea nr. 455/2001, 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.

Din interpretarea prevederilor art. 4 pct. 1 și 2 și art. 5 din Legea nr. 455/2001 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, înscrisul comunicat de agentul constatator, intitulat "proces-verbal de contravenție", nu constituie un proces-verbal de contravenție, ci reprezintă dovada faptului că agentul constatator 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, prevăzute sub sancțiunea nulității.

Din întreaga economie a prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 rezultă că procesul-verbal de constatare a contravenției trebuie să îmbrace forma scrisă și să cuprindă mențiunile prevăzute în mod expres de lege, iar 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 fiind aplicabile raporturilor juridice de drept privat, iar nu raporturilor juridice de autoritate.

Faptul că Ordonanța Guvernului nr. 15/2002 a prevăzut posibilitatea constatării 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, care se află pe un dispozitiv memory-stick eToken, și trebuie ca destinatarul să fie și el înregistrat cu un asemenea dispozitiv, astfel încât să poată citi semnătura. Or, în cauză, destinatarul este contravenientul căruia i se comunică procesul-verbal în forma clasică, prin intermediul serviciilor poștale, iar nu electronic.

Unele instanțe au reținut că actul atacat reprezintă o dovadă că intimata, Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România - S.A., a încheiat, în format electronic, un proces-verbal de constatare a contravenției pe care nu l-a comunicat contravenientului 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.

Or, nici dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 și nici cele ale Ordonanței Guvernului nr. 15/2002 nu prevăd *expressis verbis* posibilitatea întocmirii de către agentul constator, în formă electronică, a proceselor-verbale de constatare a contravenției, astfel încât devine aplicabil principiul potrivit căruia *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*.

În plus, procesul-verbal de contravenție, materializând o manifestare de voință unilaterală a unei autorități publice, reprezintă un act administrativ unilateral emis în vederea executării legii, 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.

Totodată, trebuie avut în vedere că, în toate cazurile, contravenienților le este comunicat un înscris intitulat proces-verbal de contravenție care nu poartă nicio semnătură olografă, ci conține mențiunea că a fost generat și semnat electronic, conform prevederilor Legii nr. 455/2001 și ale Hotărârii Guvernului nr. 1.259/2001 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, 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 relevante, câtă vreme legiuitorul nu a înțeles să instituie în mod expres posibilitatea întocmirii acestuia sub forma înscrisului electronic.

3.2. Într-o altă orientare jurisprudențială, instanțele au apreciat că existența semnăturii electronice a agentului constator, iar nu a celei olografe, nu este de natură să atragă nulitatea procesului-verbal de contravenție, pentru argumentele prezentate în continuare.

Procesul-verbal de contravenție nu este lovit de nulitate pentru lipsa semnăturii olografe a agentului constator, având în vedere că a fost semnat electronic, astfel cum s-a menționat expres în cuprinsul actului sancționator, fiind îndeplinite cerințele prevăzute de art. 7 din Legea nr. 455/2001.

Raportat la prevederile art. 4 pct. 2 și 3 din Legea nr. 455/2001, care definesc înscrisul în formă electronică și semnătura electronică, și în condițiile în care agentul constator deține un certificat calificat eliberat de un furnizor acreditat, potrivit art. 9 alin. (2) din Legea nr. 455/2001, semnătura electronică este prezumată a îndeplini toate condițiile de validitate.

Totodată, semnătura electronică reprezintă forma digitală a semnăturii olografe, având aceeași 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, conferind actului de constatare a contravenției prezumția de legalitate și temeinicie.

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 constatator atrage nulitatea procesului- verbal. Nulitatea se constată și din oficiu", nu distinge între semnătura olografă și 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.

#### 4. Opinia Avocatului Poporului

Avocatului Poporului și-a exprimat opinia în sensul că semnătura electronică a agentului constatator, 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, pentru argumentele arătate în continuare.

Din examinarea dispozițiilor art. 4 pct. 2 și 3 din Legea nr. 455/2001 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, 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 nerevoat 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 este anterioară Legii nr. 455/2001, astfel că prevederile ordonanței nu se referă la semnarea electronică a proceselor-verbale contravenționale de către agenții constatare.

Nicio dispoziție a Legii nr. 455/2001 nu reglementează posibilitatea atașării semnăturii electronice unui proces-verbal de constatare și sancționare a contravenției sau unui alt înscris autentic, iar din ansamblul dispozițiilor legii se desprinde concluzia că aceasta este aplicabilă numai raporturilor juridice de drept privat.

În aceste condiții, dispozițiile Legii nr. 455/2001 nu sunt incidente în materia contravențiilor sancționate de Ordonanța Guvernului nr. 15/2002.

Cât privește contravenția prevăzută de art. 8 din Ordonanța Guvernului nr. 15/2002, constând în fapta de a circula fără a deține rovinietă valabilă, care poate fi constatată și prin mijloace tehnice omologate, acestora le sunt aplicabile dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001, act normativ care, prin dispozițiile art. 17, obligă la semnarea proceselor-verbale contravenționale, sub sancțiunea nulității absolute.

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

Față de această situație, se apreciază 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.

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

Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a formulat un punct de vedere, în sensul că prima orientare jurisprudențială este în litera și în spiritul legii, și a solicitat admiterea recursului în interesul legii și pronunțarea unei decizii prin care să se asigure interpretarea și aplicarea unitară a legii.

În argumentarea punctului de vedere exprimat, procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție susține că aplicarea Legii nr. 455/2001 și a Normelor tehnice și metodologice pentru aplicarea Legii nr.

455/2001 privind semnătura electronică, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1.259/2001, este incompatibilă cu procedura reglementată de Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 și de Ordonanța Guvernului nr. 15/2002.

În concluzie, procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție apreciază că, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 17 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 raportate la dispozițiile art. 4 pct. 1-4 și art. 7 din Legea nr. 455/2001, procesele-verbale de constatare și sancționare a contravenției prevăzute de art. 8 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 15/2002, încheiate potrivit art. 9 alin. (1) lit. a), alin. (2) și (3) din aceeași ordonanță a Guvernului, transmise persoanelor sancționate contravențional, pe suport hârtie, sunt lovite de nulitate absolută în lipsa semnăturii olografe a agentului constator.

#### 6. Raportul asupra recursului în interesul legii

Prin raportul asupra recursului în interesul legii, întocmit de judecătorii-raportori, sunt propuse soluția de admitere a recursului în interesul legii și pronunțarea unei decizii în sensul că, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 17 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, raportate la dispozițiile art. 4 pct. 1-4 și art. 7 din Legea nr. 455/2001, procesele-verbale de constatare și sancționare a contravenției prevăzute de art. 8 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 15/2002, încheiate potrivit art. 9 alin. (1) lit. a), alin. (2) și (3) din aceeași ordonanță a Guvernului, transmise persoanelor sancționate contravențional, pe suport hârtie, sunt lovite de nulitate absolută în lipsa semnăturii olografe a agentului constator.

#### 7. Înalta Curte

În raport cu sesizarea formulată de Avocatul Poporului, Înalta Curte constată că sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate, prevăzute de art. 515 din Codul de procedură civilă, în sensul că problema de drept ce formează obiectul judecății a fost soluționată în mod diferit de instanțele judecătorești, așa cum rezultă din hotărârile judecătorești definitive anexate sesizării.

În concret, instanțele au fost investite cu verificarea legalității, din perspectiva îndeplinirii condiției semnăturii agentului constator, prevăzută de art. 17 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, sub sancțiunea nulității absolute, a proceselor-verbale încheiate potrivit art. 9 alin. (1) lit. a), alin. (2) și (3) din Ordonanța Guvernului nr. 15/2002, de personalul împuternicit din cadrul Companiei Naționale de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România - S.A., pentru contravenția continuă prevăzută de art. 8 din același act normativ, constând în fapta de a circula fără a deține rovinietă valabilă.

Art. 9 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 15/2002 prevede că, "Începând cu data de 1 octombrie 2010, constatarea contravențiilor se poate face și cu ajutorul unor mijloace tehnice omologate amplasate pe rețeaua de drumuri naționale din România, consemnându-se aceasta în procesul-verbal de constatare a contravenției".

În situația acestor contravenții, constatate cu ajutorul unor mijloace tehnice omologate amplasate pe rețeaua de drumuri naționale din România, potrivit art. 9 alin. (3) din Ordonanța Guvernului nr. 15/2002, procesul-verbal de constatare se poate încheia și în lipsa contravenientului, după identificarea acestuia pe baza datelor furnizate de Ministerul Afacerilor Interne - Direcția regim permise de conducere și înmatricularea vehiculelor sau a conducătorului auto, în cazul utilizatorilor străini. Procesul-verbal se întocmește și se comunică contravenientului în termen de 30 de zile de la data constatării contravenției, interval în care nu se pot încheia alte procese-verbale de constatare a aceleiași contravenții.

Art. 10 din Ordonanța Guvernului nr. 15/2002 conține o normă de trimitere la Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, astfel încât această reglementare este aplicabilă, ca lege generală, și în privința contravenției prevăzute de art. 8 din Ordonanța Guvernului nr. 15/2002.

În practica administrativă a Companiei Naționale de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România - S.A., constatarea contravenției prevăzute la art. 8 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 15/2002 se efectuează în condițiile art. 11 din Normele metodologice pentru aplicarea tarifului de utilizare a rețelei de drumuri naționale din România, aprobate prin Ordinul ministrului transporturilor și infrastructurii nr. 769/2010, cu ajutorul mijloacelor tehnice, parte a sistemului informatic de emisie, gestiune, monitorizare și control al rovinietei (SIEGMCR).

Aceste procese-verbale, comunicate persoanelor sancționate contravențional, potrivit dispozițiilor art. 27 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, prin poștă, cu aviz de primire sau prin afișare la domiciliul sau la sediul acestora, nu cuprind semnătura olografă a agentului constator, ci doar mențiunea că documentele au fost generate și semnate electronic, în baza prevederilor Legii nr. 455/2001 și ale Hotărârii Guvernului nr. 1.259/2001, prin folosirea semnăturii electronice extinse, bazată pe un certificat calificat.

Înalta Curte consideră că au procedat corect instanțele care au admis plângerile contravenționale și au reținut faptul că lipsa semnăturii olografe a agentului constator, respectiv Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România - S.A., atrage nulitatea procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii contravenționale, încheiat în temeiul art. 9 din Ordonanța Guvernului nr. 15/2002.

Cu titlu preliminar, se impun a fi făcute câteva considerații teoretice cu privire la natura juridică a procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii contravenționale, precum și la forma acestuia.

Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, legea-cadru în materie contravențională, nu precizează, în mod expres, natura juridică a procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii contravenționale, limitându-se, în art. 15 alin. (1), să arate doar că acesta este actul prin care se constată de către agentul constator săvârșirea unei contravenții.

Opinia majoritară exprimată în literatura de specialitate este în sensul că acest proces-verbal este un act administrativ<sup>4</sup>. Într-o lucrare mai recentă s-a apreciat că procesul-verbal de contravenție este un act cu natură juridică mixtă - act administrativ și act de procedură contravențională<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Tudor Drăganu - Liberul acces la justiție, Editura Lumina Lex, București, 2003, pag. 251; Antonie Iorgovan - Tratat de drept administrativ, Vol. II, Ediția IV, Editura ALL Beck, București, 2005, pag. 427; Rodica Narcisa Petrescu - Drept administrativ, Editura Hamangiu, 2009, pag. 609.

<sup>5</sup> Mircea Ursuța - Procedura contravențională, Tomul 2, Ediția a III-a revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2010.

În jurisprudența Curții Constituționale s-a statuat că natura juridică a procesului-verbal de contravenție este de "act administrativ de constatare"<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Decizia Curții Constituționale nr. 349 din 18 septembrie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 780 din 6 noiembrie 2003.

Ca atare, procesul-verbal de contravenție, materializând o manifestare de voință cu caracter unilateral a unei autorități publice (prin intermediul persoanelor care au calitatea de agenți constatori), reprezintă un act administrativ unilateral cu caracter individual, emis în temeiul puterii publice, cu scopul de a produce efecte juridice.

Procesul-verbal de constatare a contravenției trebuie întocmit în formă scrisă, fiind unicul act probator al unei contravenții<sup>7</sup>, și trebuie să conțină mențiunile prevăzute în art. 16 și art. 19 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001. În lipsa formei scrise nu se va putea aplica nicio sancțiune, întrucât nu se va putea proba existența faptei contravenționale.

<sup>7</sup> Dana Apostol Tofan - Regimul juridic actual aplicabil contravențiilor. Aspecte de drept procesual, în Curierul Judiciar nr. 7/2002, pag. 7.

Conform art. 17 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, dintre elementele ce trebuie să figureze în procesul-verbal de constatare a contravenției, numai lipsa unora dintre ele atrage nulitatea procesului-verbal, și anume: 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. Nulitatea se constată și din oficiu.

În doctrină s-a arătat că acestea sunt cauze de nulitate absolută care nu pot fi înlăturate în niciun mod<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Antonie Iorgovan - op. cit., pag. 428; Mircea Ursuța, op. cit., pag. 133.

Dezlegarea problemei de drept sesizate prin recursul în interesul legii presupune mai multe paliere de analiză juridică.

Prima chestiune ce trebuie clarificată este aceea dacă aplicarea Legii nr. 455/2001 este sau nu compatibilă cu procedura de comunicare, în format scris, iar nu electronic, a procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției către persoanele sancționate pentru fapta prevăzută de art. 8 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 15/2002.

A doua chestiune ce trebuie dezlegată este aceea dacă modalitatea de semnare a procesului-verbal, utilizată de agentul constator din cadrul Companiei Naționale de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România - S.A., constituie

sau nu o lipsă a semnăturii agentului constatator care atrage sancțiunea nulității absolute a actului, în condițiile art. 17 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001.

Înalta Curte reține că aplicarea Legii nr. 455/2001 și a Normelor tehnice și metodologice pentru aplicarea Legii nr. 455/2001 privind semnătura electronică, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1.259/2001, este incompatibilă cu procedura contravențională, reglementată de Ordonanța Guvernului nr. 15/2002 - legea specială - care se completează cu Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 - dreptul comun în materie contravențională<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Utilizarea semnăturii electronice extinse în cazul actelor administrative poate avea loc atunci când această posibilitate este conferită prin lege. În acest sens, un exemplu îl constituie art. 43 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală, republicată, cu modificările și completările ulterioare, astfel cum a fost modificat prin art. 1 pct. 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 40/2014 pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru reglementarea unor măsuri fiscale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 455 din 23 iunie 2014, aprobată prin Legea nr. 175/2014.

Ordonanța Guvernului nr. 15/2002 nu cuprinde dispoziții cu privire la modalitatea de comunicare a procesului-verbal de contravenție, situație în care devin incidente prevederile art. 26 alin. (3) și ale art. 27 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 care stipulează că procesul-verbal încheiat de agentul constatator în lipsa contravenientului, împreună cu înștiințarea de plată, se comunică acestuia prin poștă, cu aviz de primire, sau prin afișare la domiciliul sau sediul contravenientului.

Ca atare, modalitatea de comunicare anterior prezentată presupune utilizarea formei clasice, pe suport hârtie, a procesului-verbal contravențional.

Pentru determinarea sferei de aplicare a semnăturii electronice, în formă simplă sau extinsă, și a regimului său juridic prezintă relevanță dispozițiile art. 4 pct. 1-4 și art. 5-7 din Legea nr. 455/2001.

Potrivit art. 4 pct. 1 din Legea nr. 455/2001, "date în formă electronică sunt reprezentări ale informației într-o formă convențională adecvată creării, prelucrării, trimiterii, primirii sau stocării acesteia prin mijloace electronice".

Conform art. 4 pct. 2 din Legea nr. 455/2001, "înscris 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".

Doctrina<sup>10</sup> a relevat faptul că elementul de diferențiere a actului juridic în formă electronică de actul juridic în formă scrisă este modul diferit de acces la manifestarea de voință.

<sup>10</sup> Dan Cimpoeu - Dreptul internetului, Editura C.H. Beck, București, 2013, pag. 107.

Așadar, un act juridic, înțeles atât ca negotium, cât și ca instrumentum, poate să intre în sfera de aplicare a Legii nr. 455/2001 doar atunci când manifestarea de voință a celui de la care actul emană îmbracă forma electronică și, de asemenea, ajunge la destinatarul transmiterii în aceeași formă, prin intermediul unor mijloace de transmitere a datelor în format electronic.

Această specificitate distinge înscrisurile electronice de înscrisurile "clasice", pe suport hârtie<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> În doctrină se arată că, spre deosebire de înscrisurile tradiționale, înscrisul electronic se prezintă sub formă binară, neavând o reprezentare strict vizuală, în sensul clasic al termenului, decât în momentul în care destinatarul verifică, cu ajutorul unor metode specifice, conformitatea semnăturii aplicate mesajului, respectiv autenticitatea, integritatea și confidențialitatea conținutului documentului astfel transmis, precum și identitatea semnatarului. Așadar, în sfera înscrisurilor sub formă electronică pot intra documente (...) generate și vizualizate cu ajutorul unor programe informatice de editare, iar transmiterea acestora se poate realiza fie prin intermediul rețelelor închise, fie prin internet, fie prin alte mijloace (de exemplu, remiterea către destinatar a suportului magnetic ce are stocată informația respectivă) - Tiberiu Gabriel Savu - Consacrarea legală a semnăturii electronice, Revista de Drept Comercial nr. 7-8/2002, pag. 224-225. Altfel spus, "forma electronică a informației constituie o modalitate convențională de exprimare a informației, adoptată la transmiterea acesteia prin mijloace electronice" - Constantin Elisei, Adrian Vlad Andonie - Noi implicații ale informatizării societății asupra dreptului. Legea nr. 455/2001 privind semnătura electronică, Dreptul nr. 12/2001, pag. 18.

În situația în care manifestarea de voință a emitentului actului ajunge la destinatarul său pe suport hârtie, înscrisul astfel transmis nu mai este în formă electronică.

În temeiul art. 5 din Legea nr. 455/2001, "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."

Observăm că legiuitorul a prevăzut expres că actul în format electronic ce poartă o semnătură electronică extinsă este asimilat unui act sub semnătură privată, însă acesta este destinat exclusiv folosirii în sistemul electronic.

Art. 6 din Legea nr. 455/2001 prevede că: "Înscrisul în formă electronică, căruia i s-a încorporat, atașat sau i s-a asociat logic o semnătură electronică, recunoscut de către cel căruia i se opune, are același efect ca actul autentic între cei care l-au subscris și între cei care le reprezintă drepturile."

Ca atare, legiuitorul instituie condiția recunoașterii actului în formă electronică de cel căruia i se opune pentru ca acesta să aibă același efect juridic ca actul autentic.

În baza dispozițiilor art. 7 din Legea nr. 455/2001, "În cazurile în care, potrivit legii, forma scrisă este cerută ca o condiție de probă sau de validitate a unui act juridic, un înscris în formă electronică îndeplinește această cerință dacă i s-a încorporat, atașat sau i s-a asociat logic o semnătură electronică extinsă, bazată pe un certificat calificat și generată prin intermediul unui dispozitiv securizat de creare a semnăturii". Semnătura electronică este definită de art. 4 pct. 3 din Legea nr. 455/2001 ca reprezentând "date în formă electronică, care sunt atașate sau logic asociate cu alte date în formă electronică și care servesc ca metodă de identificare".

Semnătura electronică extinsă este definită de art. 4 pct. 4 din Legea nr. 455/2001 ca reprezentând "acea semnătură electronică care îndeplinește cumulativ următoarele condiții:

- a) este legată în mod unic de semnatar;
- b) asigură identificarea semnatarului;
- c) este creată prin mijloace controlate exclusiv de semnatar;
- d) este legată de datele în formă electronică, la care se raportează în așa fel încât orice modificare ulterioară a acestora este identificabilă."

Din analiza dispozițiilor legale citate se desprinde concluzia că semnătura electronică nu se poate atașa decât unui înscris în formă electronică. Ca atare, ea nu poate fi aplicată pe un înscris aflat pe suport hârtie.

Actul stocat pe suport informatic, având semnătura electronică a autorului său, beneficiază de prezumția de validitate, prevăzută de art. 283 din Codul de procedură civilă, care impune doar condiția existenței "unor garanții suficiente de serioase" de credibilitate a documentului și care funcționează, atunci când înscrierea este efectuată de un profesionist, doar "în favoarea terților", iar nu împotriva lor<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Ioan Leș - Noul cod de procedură civilă. Comentariu pe articole, art. 1-1133, Editura C.H. Beck, București, 2013, comentariu art. 283 - Prezumția de validitate a înscrierii, pag. 427.

În aceste condiții, un act comunicat celeilalte părți pe suport hârtie, fără semnătura originală a celui de la care emană, nu poate avea decât valoarea unei copii a înscrisului electronic original<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Maria Fodor - Înscrisurile în formă electronică - mijloace de probă în procesul civil, în Curierul Judiciar nr. 6/2005, pag. 80.

Concluzionând, se reține că procesul-verbal întocmit în format electronic, ce are atașată o semnătură electronică extinsă, care nu a fost comunicat persoanei sancționate contravențional în format electronic<sup>14</sup>, stocat pe un suport informatic al autorității din care face parte agentul constatator, beneficiază doar de prezumția de validitate prevăzută de art. 283 din Codul de procedură civilă. Însă această prezumție nu funcționează împotriva terților (în cauzele analizate, persoanele sancționate contravențional), ci în favoarea lor. În plus, un asemenea act nu produce efecte juridice, de vreme ce nu a fost comunicat în formele prevăzute de lege, motiv pentru care este lipsit de forța executorie conferită actelor administrative unilaterale adoptate în regim de putere publică.

<sup>14</sup> O atare formă de comunicare este, de altfel, exclusă de art. 27 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, astfel cum s-a



arătat în precedent.

Procesele-verbale contravenționale emise în temeiul Ordonanței Guvernului nr. 15/2002 sunt generate și semnate electronic, fiind transmise contravenienților nu prin intermediul unui sistem electronic, ci pe suport hârtie, prin intermediul serviciilor poștale. Unui astfel de proces-verbal nu i se poate asocia o semnătură electronică extinsă.

Având în vedere forma de emitere și de comunicare a procesului-verbal, semnătura olografă a agentului constatator este obligatorie.

În caz contrar, actul nu poate beneficia de prezumția de autenticitate care, de regulă, este specifică actelor administrative emise cu respectarea condițiilor procedurale de formă.

A doua chestiune necesară a fi dezlegată vizează aplicarea dispozițiilor art. 17 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001.

După cum s-a precizat anterior, textul în discuție reglementează un caz de nulitate absolută a procesului-verbal, determinat de lipsa unui element procedural esențial.

Înalta Curte consideră că modalitatea de semnare a procesului-verbal utilizată de agentul constatator din cadrul Companiei Naționale de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România - S.A. constituie o lipsă a semnăturii agentului constatator care atrage sancțiunea nulității absolute a actului, în condițiile art. 17 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001.

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 Ordonanța Guvernului 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.

În acest context nu poate fi reținut argumentul de interpretare juridică prezentat în cadrul celei de a doua orientări jurisprudențiale potrivit căruia art. 17 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 nu impune ca o condiție de legalitate semnătura olografă a agentului constatator, astfel încât, conform principiului *ubi lex non distinguit, nos distinguere debemus*, procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției poate fi semnat și prin aplicarea semnăturii electronice.

În primul rând, principiul legalității impune o interpretare strictă a normei juridice, astfel încât rezultatul interpretării să fie concordant cu voința legiuitorului<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Mihai Adrian Hotca - Drept contravențional. Partea generală, Editura Editas, București, 2003, pag. 36-37.

În al doilea rând, astfel cum s-a demonstrat anterior, prin utilizarea argumentelor de interpretare logică și sistematică a prevederilor din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 și a celor cuprinse în Legea nr. 455/2001, voința legiuitorului a fost aceea ca procesul-verbal de constatare și sancționare contravențională să fie comunicat persoanei sancționate pe suport hârtie. În aceste condiții, există o incompatibilitate logică și juridică între suportul pe care actul scris este comunicat persoanei sancționate și semnătura electronică extinsă, pretinsă a fi aplicată pe acel act pentru asigurarea autenticității sale.

Dacă legiuitorul ar fi dorit să prevadă o atare posibilitate prin care să valideze practica administrativă analizată și în privința proceselor-verbale încheiate, în condițiile art. 9 alin. (3) din Ordonanța Guvernului nr. 15/2002, de personalul împuternicit din cadrul Companiei Naționale de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România - S.A., ar fi prevăzut, în cuprinsul acestui act normativ, o soluție similară modificărilor aduse prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 40/2014 prevederilor art. 43 alin. (6) din Ordonanța Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care consideră valabil actul administrativ fiscal emis prin intermediul unui centru de imprimare masivă, chiar dacă nu poartă semnătura persoanelor împuternicite ale organului fiscal, potrivit legii, și ștampila organului emitent, dacă îndeplinesc celelalte cerințe legale aplicabile în materie.

Este adevărat că semnătura electronică extinsă atașată unui înscris în format electronic pentru care forma scrisă este cerută de lege ad validitatem îndeplinește aceeași funcție întocmai semnăturii olografe pe înscrisul imprimat pe suport hârtie și, în plus, aduce garanții suplimentare, de unicitate, identitate, securitate, integritate, neputând fi repudiată de autorul său<sup>16</sup>, însă aceste funcții nu sunt recunoscute decât atunci când înscrisul căruia i se atașează este transmis și primit de către destinatarul comunicării tot în format electronic.

<sup>16</sup> Camelia Tatiana Ciulei - Probleme juridice legate de introducerea semnăturii electronice și folosirea ei în tranzacțiile încheiate pe internet, în Revista de Drept Comercial nr. 6/2001, pag. 92.

În caz contrar, atunci când înscrisul este primit de către destinatarul său pe suport hârtie, autenticitatea actului, atunci când forma scrisă este cerută de lege ad validitatem, este asigurată doar prin aplicarea, pe acest act, a semnăturii olografe a agentului instrumentator (in solemnibus forma dat esse rei).

În concluzie, Înalta Curte reține faptul că procesele-verbale de constatare și sancționare a contravențiilor, prevăzute de art. 8 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 15/2002, încheiate potrivit art. 9 alin. (1) lit. a), alin. (2) și (3) din aceeași ordonanță a Guvernului, transmise persoanelor sancționate contravențional pe suport hârtie, sunt lovite de nulitate absolută pentru lipsa semnăturii olografe a agentului constator, în raport cu dispozițiile art. 17 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001.

Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 517 cu referire la art. 514 din Codul de procedură civilă,

## ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

D E C I D E:

Admite recursul în interesul legii formulat de Avocatul Poporului și, în consecință, stabilește că:

În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 17 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, raportate la dispozițiile art. 4 pct. 1-4 și art. 7 din Legea nr. 455/2001 privind semnătura electronică, republicată, procesele-verbale de constatare și sancționare a contravențiilor, prevăzute de art. 8 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 15/2002 privind aplicarea tarifului de utilizare și a tarifului de trecere pe rețeaua de drumuri naționale din România, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 424/2002, cu modificările și completările ulterioare, încheiate potrivit art. 9 alin. (1) lit. a), alin. (2) și (3) din acest act normativ, transmise persoanelor sancționate contravențional pe suport hârtie, sunt lovite de nulitate absolută în lipsa semnăturii olografe a agentului constator.

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

Pronunțată în ședință publică, astăzi, 16 februarie 2015.

VICEPREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE  
IULIA CRISTINA TARCEA

Magistrat-asistent-șef,  
Bogdan Georgescu