



ROMÂNIA  
CURTEA DE APEL CLUJ  
CABINETUL PREȘEDINTELUI  
Cluj-Napoca, P-ța Ștefan cel Mare, nr. 1,  
Telefon 0264.593.865, fax. 0264.592.322  
email: [curteclj@just.ro](mailto:curteclj@just.ro), [ca-cluj-reg@just.ro](mailto:ca-cluj-reg@just.ro)

Prezentul document este supus reglementărilor aplicabile în cadrul incidenței Regulamentului UE 2016679

Nr. 1148/06.06.2023

ROMÂNIA Înalta Curte de Casație și Justiție Secții Unite Intrare dosare <u>211</u> nr. <u>16</u> Către Anul <u>2023</u> luna <u>06</u> ziua <u>06</u>
---

*Președinte*

**ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE**  
**Doamnei judecător CORINA-ALINA CORBU**  
**PREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE**

*Stimată Doamnă Președinte,*

În conformitate cu dispozițiile art. 514 și următoarele din Codul de procedură civilă, vă transmitem, alăturat, în copie conformă cu originalul, Hotărârea nr. 20/2023, adoptată de către Colegiul de conducere al Curții de Apel Cluj în data de 23 martie 2023, prin care s-a hotărât sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, cu solicitarea de a se pronunța asupra unei probleme de drept soluționată în mod diferit de către instanțele judecătorești, respectiv dacă "Se poate considera faptul că prevederea art. 31 alin. (1) din OUG 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?".

Examinând cererea și propunerea formulată de către președintele Secției a III-a contencios administrativ și fiscal, cu privire la această problemă de drept, membrii Colegiului de conducere al Curtea de Apel Cluj au reținut că cererea supusă analizei vizează litigiile având ca obiect plângere contravențională în care, ulterior înregistrării cererii de chemare în judecată, reclamantul înțelege să invoce noi motive de nelegalitate ale procesului-verbal de contravenție față de cele consemnate inițial în cererea de sesizare a instanței, înregistrând la dosar o precizare a cererii în acest sens după împlinirea termenului legal de 15 zile prevăzut pentru contestarea procesului-verbal de contravenție.

**Textele legale incidente au următorul conținut:**

Articolul 31 din OG nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor:

*(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.*

Articolul 200 alineatele 1 și 2 din Codul de procedură civilă:

*(1) Completul căruia i s-a repartizat aleatoriu cauza verifică, de îndată, dacă cererea de chemare în judecată îndeplinește cerințele prevăzute la art. 194-197.*

*(2) Când cererea nu îndeplinește aceste cerințe, 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, sub sancțiunea anulării cererii. [...]*

Articolul 204 alineatul 1 din Codul de procedură civilă:

*(1) Reclamantul poate să-și 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.*

În ceea ce privește **jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție**, s-a reținut că în interpretarea prevederilor art. 31 alin. (1) din OG nr. 2/2001, a fost pronunțată Decizia nr. 44 din 21 noiembrie 2016, în Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, statuându-se 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.”

În considerentele acestei hotărâri, s-au reținut următoarele aspecte:

„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.

67. Opiniile diferite exprimate în acest sens au fost expuse rezumativ în secțiunile V și VI, astfel că nu se impune reiterarea acestora.

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.*

70. Împrejurarea că în cuprinsul art. 34 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 se prevede că motivarea apelului ce poate fi exercitat împotriva hotărârii prin care s-a soluționat plângerea contravențională nu este obligatorie, motivele de apel putând fi susținute și oral în fața instanței, nu reprezintă, nici în opinia Înaltei Curți de Casație și Justiție, un argument pentru a se considera că motivarea plângerii nu este obligatorie. Exceptarea expresă de la motivarea apelului, prevăzută de dispozițiile legale sus-menționate, având în mod evident natura unei norme speciale, de favoare, nu poate fi extrapolată, fiind logic și rațional de afirmat că, în măsura

în care legiuitorul ar fi dorit ca și motivarea plângerii inițiale să fie facultativă, ar fi prevăzut-o expres.

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.

72. În fine, similar opiniilor exprimate și în doctrină, *Înalta Curte de Casație și Justiție* reține că și posibilitatea instanței de a invoca din oficiu nulitatea procesului-verbal de contravenție, în condițiile și pentru motivele expres prevăzute în art. 17 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, nu este de natură a suplini lipsa motivării plângerii; aceasta întrucât instanța competentă va analiza actul contestat numai în ipoteza în care este legal sesizată, adică atunci când plângerea a fost promovată în termen și cuprinde toate elementele prevăzute de Codul de procedură civilă, sub sancțiunea nulității, printre care se regăsește și motivarea în fapt.

73. O atare interpretare a normei supuse examinării își găsește deplina susținere și confirmare prin hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în Cauza Maria Lefter împotriva României, în care a fost pronunțată Decizia de inadmisibilitate din 15 aprilie 2014, citată mai sus.

74. Astfel, așa cum s-a arătat deja în cuprinsul secțiunii VIII, în cauza cu care a fost investită, C.E.D.O. a examinat tocmai aplicarea și soluționarea în procedura de regularizare a cererii de chemare în judecată, prevăzută de art. 200 alin. (3) din Codul de procedură civilă, a unei plângeri contravenționale, constatând că se impunea prezentarea unei cereri complete de sesizare a instanței, tocmai pentru a permite judecătorului fondului să examineze cauza cu celeritate, elementele prevăzute de art. 194 din Codul de procedură civilă - a căror omisiune în formularea plângerii putea antrena anularea cererii - fiind elemente fără de care examinarea cauzei devenea dificil de conceput.

75. Drept urmare, în cauza respectivă, instanța europeană a declarat inadmisibilă cererea întemeiată pe dispozițiile art. 6 și 13 din Convenție, apreciind, pe de o parte, că anularea cererii reclamantei nu a constituit o ingerință disproporționată în dreptul său de acces la instanță, iar, pe de altă parte că, în speță, ingerința era prevăzută de lege și urmărea a asigura o bună administrare a justiției, fiind evidentă claritatea dispozițiilor din Codul de procedură civilă, care privesc conținutul unei cereri, cât privește elementele ei.”

Ulterior acestei decizii, prin Încheierea din 7 martie 2022, pronunțată în dosarul nr. 1782/211/2021, 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?”*.

Urmare a acestei sesizări, Înalta Curte de Casație și Justiție a pronunțat Decizia nr. 49 din 19 septembrie 2022 în Completul pentru dezlegarea unei chestiuni de drept, prin care s-a respins ca inadmisibilă sesizarea formulată de Tribunalul Cluj.

În considerentele acestei decizii s-a reținut că, analizându-se jurisprudența la nivel național, într-o orientare jurisprudențială, s-a apreciat că plângerea contravențională poate fi modificată/completată, atât sub aspectul obiectului, cât și sub aspectul motivelor, și după împlinirea termenului prevăzut art. 31 din OG nr. 2/2001, în condițiile art. 204 din Codul de procedură civilă, până la primul termen la care reclamantul este legal citat. Această jurisprudență este reflectată de 6 hotărâri judecătorești, pronunțate la nivelul următoarelor instanțe: tribunalele București, Cluj, Suceava, Timiș; judecătoriile Sectorului 3 București și Suceava.

Într-o altă orientare jurisprudențială, s-a apreciat că plângerea contravențională poate fi motivată numai cu respectarea termenului de 15 zile prevăzut de art. 31 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, sub sancțiunea decăderii, nefiind aplicabile dispozițiile art. 204 din Codul de procedură civilă, care permit modificarea/completarea cererii de chemare în judecată până la primul termen la care partea este legal citată. Această jurisprudență este reflectată de 32 de hotărâri judecătorești, pronunțate la nivelul următoarelor instanțe: Curtea de Apel București;

tribunalele Bacău, Bistrița, Cluj, Dâmbovița, Iași, Mehedinți, Suceava; judecătoriile Bârlad, Brașov, Buzău, Drobeta-Turnu Severin, Focșani, Galați, Gherla, Neamț, Sălaj, Târgu Mureș, Sector 1 București, Sector 2 București, Sector 6 București.

Înalta Curte de Casație și Justiție a constatat 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*.

În ceea ce privește **practica înregistrată la instanțele din raza Curții de Apel Cluj**, au identificat **două opinii jurisprudențiale**, descrise în cele ce urmează:

1. În opinie majoritară, s-a reținut, în esență, că, în aplicarea celor statuate în Decizia nr. 44 din 21 noiembrie 2016 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, 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 în acest sens.

Această opinie este reflectată în încheieri și hotărâri judecătorești definitive ale Tribunalului Cluj, Judecătoriei Cluj-Napoca, Judecătoriei Bistrița, Judecătoriei Gherla, Judecătoriei Jibou, pe care le anexez prezentei adrese.

2. În opinie minoritară, recentă, se apreciază că, întrucât s-a stabilit prin Decizia nr. 44 din 21 noiembrie 2016 că plângerea împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției este supusă procedurii de regularizare a cererii de chemare în judecată prevăzută 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.

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

Urmare a verificărilor realizate de către președintele Secției a III-a contencios administrativ și fiscal din cadrul Curții de Apel Cluj, s-a constatat că practica neunitară existentă la nivelul Tribunalului Cluj a fost discutată în cadrul unei întâlniri lunare desfășurată în luna februarie 2022 a judecătorilor Secției mixte de contencios administrativ, conflicte de muncă și