

**STUDIU DE CAZ: POLIȚISTUL LOCAL, „AGENT 007”
ÎN JURISPRUDENȚA UNOR INSTANȚE DIN CADRUL
JUDECĂTORIEI ȘI A TRIBUNALULUI SIBIU,
ÎN MATERIE CONTRAVENȚIONALĂ,
ÎN DOMENIUL CONSTRUCȚIILOR ȘI URBANISMULUI**

**(Cu notă aprobativă oferită de conf. univ. dr. Ovidiu Podaru¹
și conf. univ. dr. Mircea Ursuța²)**



Conf. univ. dr. Ioan Lazăr
Universitatea „1 Decembrie 1918” Alba Iulia
Facultatea de Drept și Științe Sociale

Abstract

Sometimes we are witnessing abuses or mistakes of the public administration toward citizens, situations that can be remedied, finally, with the help of courts. The present case study considers the issue of abuse of power by the police agents of the Local Police Public Service in contravention matters regarding constructions and town planning. Obviously, the national legislator wanted to prevent someone without specialized training to apply sanctions in an area that exceeds its expertise, as it is the case if we look at the local police agent. However, as we will show in our study, in an entirely unfortunate case-law offered by Civil Sentence no. 2720 of 11th of May 2015 of the District Court from Sibiu and Decision no. 16804 of 12 of November 2015 of the Tribunal from Sibiu gives local police officers competences that exceed their professional training.

Keywords: *contravention, constructions, town planning, Local Police Service of Sibiu, police agent, District Court of Sibiu, Tribunal of Sibiu.*

I. Considerații introductive

Executarea construcțiilor poate fi realizată numai cu respectarea autorizației de construire, emisă în condițiile Legii, și a reglementărilor privind proiectarea și

¹ Intitulată: *Un cuplu letal: Agentul 007 și Justiția (care se preface) oarbă. Câteva idei reiterate despre competență.*

² Intitulată: *Competența aplicării sancțiunii vs competența verificării faptei de către instanța contravențională. Unele considerații cu privire la modalitatea de constatare a contravențiilor. Atribuțiile lui „007” și cele ale instanței contravenționale!*

executarea construcțiilor. Construirea fără autorizație sau cu depășirea limitelor acesteia de către persoane fizice sau juridice urmează să fie sancționată³ conform Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construire⁴, prin organe specializate ale administrației publice⁵, în limitele competențelor care le revin potrivit legii.

Un organism cărui legiuitorul îi conferă unele atribuții privind constatarea contravențiilor în domeniul disciplinei în construcții îl reprezintă Serviciul Public de Poliție Locală.

Conform art. 8 lit. e) din Legea poliției locale nr. 155/2010⁶, polițistul local **constată** contravențiile privind disciplina în domeniul autorizării executării lucrărilor în construcții și **înaintează** procesele-verbale de constatare a contravențiilor, **în vederea aplicării sancțiunii**, organelor competente – cu pregătire de specialitate în domeniul urbanismului; de regulă, șefului compartimentului de specialitate care coordonează activitatea de amenajare a teritoriului și de urbanism.

Dispozițiile Legii nr. 155/2010 se regăsesc și în cuprinsul art. 27 alin. 5 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construire, potrivit căruia procesul-verbal de constatare a contravenției, încheiat de către organele de control ale administrației publice locale, se **înaintează**, **în vederea aplicării sancțiunii**, șefului compartimentului care coordonează activitatea de amenajare a teritoriului și de urbanism sau, după caz, președintelui consiliului județean ori primarului unității administrativ-teritoriale sau al sectorului municipiului București în a cărui rază s-a săvârșit contravenția.

Ab initio trebuie remarcat un *aspect esențial* în interpretarea textelor de lege mai sus menționate și anume *delimitarea* de competență pe care legiuitorul o face în vederea limitării atribuțiilor conferite agenților constatare din cadrul Serviciului Public de Poliție Locală. Putem decela astfel între: i) operațiunea de *constatare* a unei prezumtive situații de încălcare a reglementărilor privind executarea lucrărilor de construire - care poate fi realizată de către polițistul local în calitate de agent constator (împuternicit în acest sens prin decizie a primarului unității administrativ-teritoriale⁷); ii) operațiunea de *înaintare* - obligatorie - de către

³ Pentru un studiu mai amplu a se vedea: Ov. Podaru, *Dreptul amenajării teritoriului, al urbanismului și al construirii*, Vol. IV – *Un deznodământ nefericit: desființarea construcțiilor*, Ed. Hamangiu, București, 2015, *passim*.

⁴ Publicată în M. Of. nr. 163 din 7 august 1991, cu ultima republicare în M. Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004.

⁵ Pentru un studiu, actual, privind conceptul de: *administrația publică, autoritatea publică, serviciul public, interes legitim public și puterea publică*, analizate ca fundamente ideologice a dreptului administrativ român a se vedea a se vedea: C. Clipa, *Note observații și reflecții asupra unor teze prelabile adoptării unui Cod administrativ în România*, în *Dreptul* nr. 12/2016, pp. 114-149.

⁶ Legea poliției locale nr. 155/2010 a fost republicată în M.Of. nr. 339 din 8 mai 2014.

⁷ A se vedea, pentru mai multe detalii, O. Puie, *Tratat teoretic și practic de contencios administrativ*, vol. II, Ed. Universul Juridic, București, 2016, pp. 617-618. Tot în acest sens, a se vedea și Decizia Curții de Apel Alba nr. 2222 din 13 martie 2013, prin care a fost respinsă excepția de nelegalitate cu privire la prevederile art. 4 alin. 1, teza I, pct. 1 din Dispoziția nr. 1735/201 emisă de Primarul Municipiului Sibiu.

polițistul local a proceselor-verbale de constatare a contravențiilor unor *organe competente, cu pregătire de specialitate în domeniul construirii și urbanismului*; ii) operațiunii constând în *analiza, obiectivă, a situației sesizate de către agentul constator, individualizarea sancțiunii care se impune a fi aplicată raportat la starea de fapt, necesitatea și implicațiile luării unor măsuri complementare (după caz: suspendarea edificării construcției, condițiile intrării în legalitate, demolarea construcției etc.), operațiuni care pot fi realizate doar de către organele sesizate potrivit legii de către agentul constator din cadrul Poliției Locale și în niciun caz de către acesta.*

Deci, prevederile art. 8 lit. e) din Legea nr. 155/2010 și art. 27 alin. 5 din Legea nr. 50/1991 reflectă voința legiuitorului de a limita competențele agentului de poliție locală doar în ce privește constatarea unei prezumtive situații contravenționale, în timp ce evaluarea stării de fapt, vinovăția contravenientului⁸, *evaluarea gravității faptei și implicit individualizarea sancțiunii* pot fi apreciate doar de către organe ale administrației publice cu pregătire de specialitate în domeniul construcțiilor și urbanismului.

În acest sens, literatura de specialitate arată că: *„constatăm, așadar, că, în domeniul disciplinei autorizației în domeniul executării lucrărilor de construcții, spre deosebire de alte domenii în care poliția locală constată și aplică sancțiuni contravenționale, poliția locală doar constată contravențiile și întocmește procesul-verbal de constatare a contravenției, pe care apoi îl înaintează persoanelor abilitate de lege cu aplicarea sancțiunii contravenționale”*⁹.

Intenția legiuitorului de a limita astfel atribuțiile agentului de poliție locală în a *constata și ulterior de a sesiza* faptele de natură contravențională unor entități publice, care au în componență personal cu pregătire de specialitate, este evidentă și are în vedere tocmai dezideratul unei individualizări temeinice a gravității faptei contravenționale și implicit a stabilirii judicioase a cuantumului sancțiunii pecuniare aplicabile.

Cum ar putea de altfel polițistul local să stabilească cu certitudine – în considerarea pregătirii pe care o are: dacă o construcție a fost edificată sau nu cu depășirea limitelor autorizației de construire; gravitatea situației constatate (ex.: funcție de apăsament, zonă, indici de urbanism etc.); persoana care se face vinovată de săvârșirea contravenției (ex.: beneficiarul construcției, arhitectul, dirigintele de șantier, constructorul etc.); elemente funcție de care se poate stabili în ce măsură subzistă vinovăția persoanei în cauză, potrivit art. 1 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor¹⁰.

⁸ A se vedea, pentru un studiu mai amplu: F. Stănică, *Argumente în susținerea prezumției de nevinovăție în materie contravențională*, în Dreptul nr. 2/2011, pp. 184-191; M. Bornea, F-A. Bornea, *Prezumția de nevinovăție în materie contravențională, precum și natura juridică a sancțiunilor complementare prevăzute de art. 96 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, republicată*, în Dreptul nr. 7/2009, pp. 155-166.

⁹ O. Puie, *op. cit.*, pp. 617.

¹⁰ O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor a fost publicată M. Of. nr. 410 din 25 iulie 2001, cu modificările și completările ulterioare. Potrivit art. 1 din O.G. nr. 2/2001: *„constituie contravenție fapta săvârșită cu vinovăție, stabilită și sancționată prin lege, ordonanță, prin hotărâre a Guvernului ...”*.

Rămâne de domeniul evidenței că o *evaluare obiectivă, tehnică*, a unei prezumtive situații de încălcare a reglementărilor privind executarea lucrărilor de construire și individualizarea sancțiunii în raport cu starea de fapt *excede* deopotrivă și *expertizei instanței de judecată*. Magistratul (care rămâne totuși un jurist) nu beneficiază de o pregătire de specialitate în acest domeniu. Doar acele entități publice care dețin un personal cu expertiză în domeniul construcțiilor și urbanismului pot aprecia temeinic în ce măsură au fost încălcate dispozițiile legii. În caz contrar, percepția profană a judecătorului (și doar aceasta) va fi în măsură să se substituie unei expertize tehnice de specialitate, ceea ce este absurd. Cu alte cuvinte, studiile juridice nu sunt în măsură să suplinească o pregătire tehnică care să permită magistratului să stabilească, în mod obiectiv, cuantumul amenzii și măsurile care se impun a fi luate în raport cu starea de fapt. Desigur însă, judecătorul se va putea pronunța asupra vinovăției contravenientului potrivit art. 1 din O.G. nr. 2/2001.

Speța la care urmează să ne raportăm, în contextul aspectelor mai sus menționate, pune în discuție **edificarea unui imobil în mun. Sibiu, pentru care Primăria Sibiu a emis autorizația de construire nr. 577/2013**. Starea de fapt „constatată” de către agenții poliției locale, sesizați prin denunț¹¹, cu ocazia controalelor desfășurate în incinta șantierul imobilului aflat în curs de edificare, a fost sancționată prin două procese-verbale de contravenție distincte, încheiate la intervale de timp diferite, care constată, deopotrivă, doar percepția subiectivă a agenților constatori, potrivit căreia: „s-au efectuat parțial lucrări de construire fără autorizație de construire eliberată de autoritățile locale”.

Problematika pe care urmează însă să o analizăm nu pune neapărat în discuție „deruta” agenților constatori din cadrul Serviciului de Poliție Locală Sibiu, în a încheia două procese-verbale de contravenție cu privire la aceeași faptă. **Mult mai grav**, este faptul că **agentul constator (polițistul local) a încălcat brutal limitele competenței care îi era revenea potrivit legii în ce privește constatarea prezumtivei fapte contravenționale** - dispozițiile imperative cuprinse în Legea nr. 155/2010 și Legea nr. 50/1991. Mai precis, **polițistul local nu a înaintat procesele-verbale de constatare a contravențiilor, în vederea aplicării sancțiunii, organelor competente potrivit legii și astfel a dispus într-o manieră pur subiectivă**

¹¹ Literatura de specialitate face o propunere de *lege ferenda* cu privire la reglementarea modurilor de sesizare a agentului constator, în sensul că, sub *sancțiunea nulității exprese* a procesului-verbal, agentul constator să fie obligat să identifice modul în care a fost sesizat. Aceasta, deoarece instanța care urmează a cerceta existența sau inexistența contravenției, a autorului acesteia și a răspunderii contravenționale trebuie să cunoască în ce mod s-a ajuns la constatarea acesteia. Nu trebuie omis faptul că, de multe ori, agentul constator este sesizat prin denunț de persoane aflate în dușmănie cu presupusul contravenient, iar instanța nu va putea cunoaște acest aspect decât dacă el va fi probat de către petent. Or, de cele multe ori, aceasta doar bănuiește că sesizarea ar fi putut fi făcută de către o persoană cu care se află în conflict sau care este interesată de sancționarea sa contravențională. A se vedea M. Ursuța, *Procedura contravențională*, vol. II, ed. a 2-a revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2009, pp. 120-121.

asupra cuantumului amenzii și a măsurii complementare de suspendarea a lucrărilor de construire.

Situația necesită unele precizări.

Primul proces-verbal de contravenție a fost încheiat de către polițiștii locali după **un control** la fața locului – procesul-verbal de contravenție seria PLDC nr. 00286/08.08.2014, **sanționează cu suma de 10.000 lei o persoană fizică care nu avea legătură cu edificarea construcției** (și care, probabil întâmplător, era **directorul general a Curții de Conturi Sibiu**¹²).

Ulterior, spiritul justițiar al agenților constatatori, „dotați” cu o ruletă și privire ageră s-a materializat, într-un **al doilea control** la fața locului în urma căruia pentru aceeași faptă au emis un al doilea proces-verbal – seria PLDC nr. 00296/01.10.2014, prin care **au aplicat o nouă amendă, într-un quantum majorat la 27.000 lei, de data aceasta beneficiarului autorizației de construire, persoana juridică R SRL.**

Evident, agenții poliției locale au sancționat aceeași faptă¹³ prin amenzi distincte¹⁴ și diferite, după un raționament care reflectă de altfel „profesionalismul” acestora. Dacă polițiștii locali ar fi înaintat „constatările” organelor competente, probabil nu ar fi procedat la sancționarea unei persoane fizice nevinovate (desigur acest incident putea fi evitat și dacă agenții ar fi lecturat situația afișată la intrarea în incinta șantierului, care indica titularii autorizației); în timp ce individualizarea sancțiunii (dacă se impunea) ar fi fost realizată într-o manieră obiectivă, de către persoane competente din cadrul aparatului de specialitate al Primăriei Sibiu¹⁵.

În mod cu totul nefericit apreciem noi, jurisprudența oferită de *Sentința civilă nr. 2720 din 11 mai 2015 a Judecătoriei Sibiu și Decizia 16804 din 12 noiembrie 2015 Tribunalului Sibiu conferă agentului de poliție locală, competențe care exced legii și pregătirii acestuia.*

¹² *Constatarea faptei a avut loc la data de 07.07.2014, în timp ce procesul-verbal de contravenție (primul) a fost încheiat o lună mai târziu, la data de 08.08.2014. Comunicarea actului s-a făcut la data 29.08.2014, după un interval de trei săptămâni (08.08.2014 – 29.08.2014). „Contravenientul” a aflat de existența procesului-verbal în intervalul aferent comunicării oficiale a acestuia din scandalul promovat excesiv în mass media, potrivit căreia directorul Camerei de Conturi Sibiu ar edifica o construcție „cu iz penal” fără respectarea limitelor impuse prin autorizația de construire nr. 577 din 31.07.2013. Ulterior procesul-verbal a fost anulat de către Judecătoria Sibiu prin Sentința nr. 332/28.01.2014 rămasă definitivă prin neapelare, însă scandalul mediatic a rămas în memoria colectivității, situații cu care de altfel societatea românească se „delectează” relativ des. Nu putem să nu remarcăm faptul că în contemporaneitate impactul discreditării în mass media a unor persoane publice precum: judecător, procuror, avocat, funcționar public, director al Camerei de Conturi etc. atrage o audiență uriașă din partea unui public amator de telenovelă ...*

¹³ *Cu nerespectarea art. 5 alin. 7 din O.G. nr. 2/2001 conform căruia: „Pentru una și aceeași contravenție se poate aplica numai o sancțiune contravențională principală și una sau mai multe sancțiuni complementare”.*

¹⁴ *În primul proces-verbal s-a „apreciat” într-un mod numai de către aceștia știut, că ar suficientă o amendă de 10.000 lei după care, într-un avânt justițiar, și-au reconsiderat opinia și au aplicat o amendă semnificativ majorată, la 27.000 lei, printr-un al doilea proces-verbal.*

¹⁵ *Mai mult chiar, dacă polițiștii locali ar fi avut chiar și curiozitatea să se adreseze Inspectoratului Județean în Construcții Sibiu ar fi avut surpriza să afle că etapele de construire a imobilului au fost verificate, fără a fi constatate probleme.*

Instanța ignoră toate motivele de nulitate ale procesului-verbal indicate în cauză, constatările ISC Sibiu, constatările expertizei de specialitate depuse la dosar de către petenta SC R SRL. Surprinzător însă, își asumă necondiționat „constatările” polițistului local „fundamentate” cu ajutorul unei rulete. Practica Judecătorei Sibiu și Tribunalul Sibiu „transformă” astfel agentul constatator al Serviciului de Poliție Locală Sibiu într-un veritabil *agent 007* (am spune noi, de genul celui din seria „*James Bond*”), pregătit și „competent” (chiar și în condițiile în care situația excede competenței care îi este conferită prin lege) să rezolve orice problemă privitor la care înțelege să intervină, aspect cu care însă nu putem fi de acord.

Toată această situație, devenită sensibilă în urma unei mediatizări excesive în presa locală de scandal, pune instanțele din Sibiu într-o situație delicată, în considerarea unui „principiu” consacrat în activitatea administrației publice și jurisprudențial, în cazul unor instanțe, potrivit căruia „*statul nu poate să piardă*”¹⁶. Polițistul local a dispus prin procesul-verbal de contravenție atât sancțiunea amenzii cât și măsura complementară a suspendării edificării construcției. Ipoteza în care instanțele ar fi anulat procesul-verbal, ar fi justificat petentei oportunitatea promovării unei acțiuni în contencios subiectiv în despăgubiri¹⁷ față de prejudiciul suferit în urma suspendării lucrărilor de construire ...

II. Starea de fapt

Prin procesul-verbal de contravenție seria PLDC nr. 00296 din 01.10.2014, un agent constatator al Serviciului Public Poliția Locală a Municipiului Sibiu, a dispus amendarea R SRL Sibiu, aprecind au fost încălcate dispozițiile art. 26 pct. 1 lit. a) Legii nr. 50/1991¹⁸.

Agentul constatator a dispus aplicarea unei amenzi de 27.000 lei și suspendarea lucrărilor de edificare realizate în baza autorizației de construire nr. 577/2013 emise de către Primăria Sibiu, cu motivarea că:

➤ S-au efectuat parțial lucrări de construire fără autorizație de construire eliberată de autoritățile locale, lucrări care au vizat **funcțiunile și capacitățile funcționale, indicatorii tehnico-economici aprobați prin documentația tehnică – DT**, motiv pentru care trebuia obținută de către beneficiar o nouă autorizație de construire” ...;

➤ Nivelul imobilului autorizat este D+P+E+ terasă vizibilă iar lucrările efectuate constau în construirea D+P+2E+subsolul alipit imobilului+terasă altfel realizată decât cum este prevăzută în documentația tehnică D.T.”.

¹⁶ A se vedea I. Lazăr, *Studiu de caz privind infracțiunea de evaziune fiscală prevăzută de art. 9 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 241/2005 în jurisprudența Curții de apel Alba Iulia*, în Revista Universul Juridic nr. 11/2016, p. 1.

¹⁷ A se vedea, pentru mai multe detalii, O. Puie, *op. cit.*, p. 681.

¹⁸ Potrivit căruia: *constituie contravenții executarea sau desființarea, totală ori parțială, fără autorizație a lucrărilor prevăzute la art. 3 din aceeași lege, de către investitor și executant.*

SC R SRL Sibiu a atacat procesul-verbal de contravenție la Judecătoria Sibiu invocând mai multe motive *de nulitate a procesului-verbal dintre care urmează să supunem analizei doar unul dintre acestea* – **NULITATEA procesului-verbal** în condițiile în care **agentul constator a depășit limitele competenței care îi era conferită prin lege.**

Argumentele care fundamentau apărarea petentei se concertau în sensul că **polițistului local îi revenea obligația** – conform art. 8 lit. e) din Legea nr. 155/2010 și art. 27 alin. 5 din Legea nr. 50/1991 – să **ÎNAINTEZE, în vederea aplicării sancțiunii**, șefului compartimentului care coordonează activitatea de amenajare a teritoriului și de urbanism; al cărui funcționari cu **pregătire de specialitate** le revine competența unei **evaluări** obiective a situației sesizate. Doar în măsura în care constatările agentului poliției locale se apreciază a fi corecte se va putea dispune aplicare unei *sancțiuni individualizate proporțional cu gradul de pericol social al faptei săvârșite* (potrivit art. 21 alin. 3 din O.G. nr. 2/2001).

Tot în susținerea necompetenței și neprofesionalismul agenților constatori, se mai arată că aceștia au „constatat” ca fiind încălcate dispozițiile art. 26 pct. 1 lit. a) din Legea nr. 50/1991, și au dispus aplicarea unei amenzi de 27 000 lei. Cu toate acestea, **starea de fapt menționată în cuprinsul procesului-verbal** constată situația *executării unei construcții cu nerespectarea autorizației de construire potrivit* [prevăzută de art. 26 lit. b) din Lege] și **nicidecum** situația unor *lucrări de construcție executate parțial fără autorizație de construire* [prevăzută de art. 26 lit. a) din Lege], astfel după cum consemnează agentul în procesul-verbal atacat¹⁹. Drept urmare, amenda a fost aplicată într-un quantum care excede limitei maxime de 10.000 lei stabilită de către legiuitor pentru situația prevăzută de art. 26 lit. b) din Legea nr. 50/1991. Desigur și asupra problemei era competentă să se pronunțe doar Compartimentul de specialitate al Primăriei Sibiu sau Inspectoratul de Stat în Construcții.

Petenta mai arată că a respectat condițiile prevăzute în autorizația de construire. Construcția a fost edificată cu respectarea documentației aferentă autorizației. Cum se poate apăra însă față de constatările unor persoane evident fără o

¹⁹ Prevederile Legii nr. 50/1991 avute în vedere de către petent sunt următoarele:

Art. 3 alin. 1: Construcțiile civile, [...], se pot realiza numai cu respectarea autorizației de construire, precum și a reglementărilor privind proiectarea și executarea construcțiilor, pentru:

a) lucrări de construire, reconstruire, consolidare, modificare, extindere, reabilitare, schimbare de destinație sau de reparare a construcțiilor de orice fel, precum și a instalațiilor aferente acestora, cu excepția celor prevăzute la art. 11;

Art. 26 alin. 1: *constituie contravenții* următoarele fapte, dacă nu au fost săvârșite în astfel de condiții încât, potrivit legii, să fie considerate infracțiuni:

a) executarea sau desființarea, totală ori parțială, *fără autorizație* a lucrărilor prevăzute la art. 3, cu excepția celor menționate la lit. b), c), e) și g), de către investitor și executant;

b) executarea sau desființarea, cu *nerespectarea prevederilor autorizației* și a proiectului tehnic, a lucrărilor prevăzute la art. 3, cu excepția celor prevăzute la lit. b), c), e) și g), precum și continuarea executării lucrărilor autorizate fără solicitarea unei noi autorizații de construire în situațiile prevăzute la art. 7 alin. 15, de către investitor și executant.

pregătire de specialitate, imperativ necesară în aprecierea unei documentații precum cea care face obiectul contestației?

În probațiune petenta R SRL a depus acte care atestă faptul că **etapele de construire a imobilului au fost verificate de către Inspectoratul de Stat în Construcții Sibiu**, anterior controlului și o **expertiză tehnică în construcții realizată de către un expert tehnic judiciar, care demontează pertinent și științific constatările polițistului local cuprinse în procesul-verbal atacat** (expertul stabilește că **indicii de urbanism autorizați nu au fost modificați** – amprenta la sol a clădirii și regimul de înălțime al construcției stabiliți prin autorizația de construire). Totodată petenta arată că scopul expertizei nu constă neapărat în aceea de a-și dovedi nevinovăția ci de pune în prim plan complexitatea evaluării situației construcției, fapt care excede competenței polițistului local și, am adăuga noi, instanței de judecată ...

III. Soluțiile Judecătoriei Sibiu și a Tribunalului Sibiu cu unele observații

Judecătoria Sibiu, prin sentința civilă nr. 2720 din 11.05.2015, respinge plângerea contravențională formulată de SC R SRL în contradictoriu cu intimata Serviciul Public de Poliție Locală al Municipiului Sibiu, privind procesul-verbal seria PLDC nr. 00296 încheiat la data de 01.10.2014.

Pe parcursul unei hotărâri care cuprinde o pagină imprimată față-verso, instanța de fond reiterează constatările agentului de poliție locală menționate în cuprinsul procesului-verbal de contravenție față de care constată că s-au „efectuat parțial” lucrări de construire fără autorizație de construire eliberată de către autoritățile locale, lucrări care au vizat capacitățile funcționale, indicatorii tehnico-economici aprobați prin Documentația tehnică motiv pentru care trebuia obținută de către beneficiar o nouă autorizație de construire ...

Împotriva sentinței Judecătoriei Sibiu, R SRL a declarat apel criticând-o pentru motive de netemeinicie și nelegalitate.

În esență petenta arată că:

Instanța de fond a motivat lapidar sentința fără a argumenta în nici un mod respingerea motivelor de nulitate invocate prin plângerea contravențională și nici motivele de nerespectare a legii cu privire la modalitatea și competențele în încheierea procesului-verbal și în stabilirea sancțiunilor complementare. Instanța a constatat existența faptei de a executa lucrări fără construire enumerând așa zisele lucrări „fără autorizație” prin copierea lor *mot-a-mot* din procesul-verbal de contravenție și din întâmpinarea intimății, fără a lua în considerare probele existente la dosar, din care rezultă că situația construcției, parțial edificată, se încadrează în indicii urbanistici aprobați²⁰.

²⁰ Înscrierile depuse la dosar, încheiate anterior procesului-verbal de contravenție, dovedeau însă faptul că au fost respectate dispozițiile Legii nr. 50/1991; petentei fiindu-i eliberat Certificatul de urbanism nr. 1397/05.08.2014, având ca temă tocmai modificarea soluției tehnice la autorizația de construire nr. 577/2013. Mai mult la Primăria Sibiuse figura ca înregistrată cererea împreună cu documentația tehnică în vederea emiterii autorizației de construire încă din data de 03.09.2014 sub nr. 54356.

Instanța de fond constată totuși existența unei situații de executare a unor lucrări fără autorizație deși rezultă fără echivoc existența autorizației de construire nr. 577/2013 (Drept urmare, se putea pune problema doar a unei posibile depășiri a limitelor acestei autorizații, aspect care desigur implică o altă încadrare juridică a faptei).

Tribunalul Sibiu, prin decizia civilă nr. 1269 din 12.11.2015, respinge apelul formulat de SC R SRL împotriva sentinței civile nr. 2720 din 11.05.2015 a Judecătoriei Sibiu.

Instanța de control reiterează constatările procesului-verbal de contravenție pe care le susține cu un aport de argumente prin care își manifestă „expertiza” în evaluarea planșelor și fotografiilor existente la dosar.

În mod surprinzător arată că *nu sunt necesare studiile de specialitate(!?) pentru a se putea constata că imobilul are edificat un etaj în plus, fapt care ar putea fi constatat la o simplă numărătoare a etajelor*. Aceasta în pofida faptului că petenta a probat că este vorba despre un planșeu intermediar, nefiind vorba despre un „etaj în plus”, soluție tehnică prin care nu a fost modificat regimul de înălțime aprobat. Tot în acest sens a fost emis anterior controlului certificatul de urbanism nr. 1397/05.08.2014, având ca temă tocmai modificarea soluției tehnice la autorizația de construire nr. 577/2013.

Referitor la raportul de expertiză extrajudiciară instanța apreciază că în mod corect urmează a fi înlăturat deoarece *„însuși expertul afirmă, în cuprinsul acestei lucrări, că nu își asumă nicio răspundere față de terți deoarece datele tehnice pe care se bazează expertiza au fost furnizate exclusiv de către petenta-apelantă”*. Nu putem însă să nu facem câteva remarci: documentele la care instanța face referire au stat la baza emiterii autorizației de construire, fiind depuse la dosarul cauzei în contradictoriu cu intimata și necontestate de către această. Evident, expertul s-a pronunțat în baza unor acte înregistrate la Primăria Sibiu. Dacă instanța ar fi studiat chiar și superficial expertiza ar fi putut sesiza faptul că expertul s-a pronunțat în raport de actele anexate plângerii contravenționale și necontestate de către părți. Dacă componența completului de judecată ar fi beneficiat de prezența unui specialist în domeniul urbanismului, probabil argumentele instanței ar fi fost altele...

În final instanța de apel conchide: *„agentul constator a aplicat sancțiunea amenzii în cuantum de 27.000 lei reprezentând 27% din cuantumul maxim al amenzii prevăzut de lege, deși lucrările de construire sunt extrem de ample și justificau o amendă mai mare”* (!?). Această ultimă „apreciere” a instanței ne lasă fără remarcă. Nu putem spune mai mult decât faptul că compătimim justițiabili care vor avea neșansa de fi judecați de către acest complet în contradictoriu cu Serviciul Public de Poliție Locală ...

IV. Concluziile care se desprind din analiza celor două hotărâri

Serviciul Public de Poliție Locală al Municipiului Sibiu este organizat ca instituție publică de interes local cu personalitate juridică sub autoritatea

Consiliului Local al Municipiului Sibiu și sub directa coordonare a Primarului²¹. Potrivit legii, poliției locale îi revin o serie de atribuții în domenii precum²²: ordine și liniște publică și pază a bunurilor; circulația pe drumurile publice; *disciplină în construcții* și afișaj stradal; protecția mediului; activitate comercială; evidența persoanelor. În domeniul disciplinei în construcții Serviciului Public de Poliție Locală îi revin o serie de atribuții pe care le exercită în condițiile prevăzute de lege²³. Polițistul local deține calitatea de funcționar public²⁴. Polițiștii locali cu atribuții în domeniul disciplinei în construcții constată contravenții cu privire la nerespectarea normelor privind executarea lucrărilor de construcții și stabilesc măsurile necesare intrării în legalitate, strict **în condițiile legii**²⁵.

Activitatea polițistului local se regăsește în diverse domenii, dintre care unele necesită o cunoștință de specialitate care exced pregătirii acestuia, după cum este cazul activității de control pe care o desfășoară în domeniul disciplinei în construcții. Polițistul local poate constata astfel contravenții, în acest domeniu, doar **„în condițiile legii”**.

Cadrul legal în domeniul disciplinei în construcții impune în sarcina polițistului local obligații și limite clare, în consonanță cu pregătirea acestuia, astfel:

– art. 8 lit. e) din Legea nr. 155/2010, **poliția locală: CONSTATĂ**, după caz, conform atribuțiilor stabilite prin lege, contravențiile privind disciplina în domeniul autorizării executării lucrărilor în construcții și **ÎNAINTEAZĂ procesele-verbale** de constatare a contravențiilor, **în vederea aplicării sancțiunii, șefului compartimentului de specialitate care coordonează activitatea de amenajare a teritoriului și de urbanism** sau, după caz, președintelui consiliului județean, primarului unității administrativ-teritoriale ori al sectorului municipiului bucurești în a cărui rază de competență s-a săvârșit contravenția sau persoanei împuternicite de aceștia;

²¹ A se vedea art. 2 din Regulamentul de organizare și funcționare Serviciul Public de Poliție Locală al Municipiului Sibiu.

²² A se vedea art. 1 alin. 1 din Legea nr. 155 din 12 iulie 2010 republicată; art. 3 alin. 2 din H.G. nr. 1332/2010 privind aprobarea Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a poliției locale, publicat în M. Of. nr. 882 din 29 decembrie 2010.

²³ A se vedea art. 7 alin. 3 din Regulamentul de organizare și funcționare al Serviciului Public de Poliție Locală al Municipiului Sibiu.

²⁴ A se vedea H.G. nr. 1332/2010. În baza regulamentului-cadru, consiliile locale/Consiliul General al Municipiului București adoptă, cu respectarea prevederilor Legii nr. 155/2010, hotărâri pentru aprobarea regulamentului de organizare și funcționare a poliției locale înființate la nivelul unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale. Calitatea de funcționar public din Poliția Locală se dobândește și se pierde în condițiile prevăzute de Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată în M.Of. nr. 365 din 29 mai 2007, cu modificările și completările ulterioare. Pentru un studiu mai amplu, a se vedea și V. Vedinaș, *Statutul funcționarilor publici* (Legea nr. 188/1999). *Comentarii, legislație, doctrină și jurisprudență*, ed. a 2-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2016, passim.

²⁵ A se vedea art. 27 din H.G. nr. 1332/2010 și art. 41 din Regulamentul de organizare și funcționare al Serviciului Public de Poliție Locală al Municipiului Sibiu.

– art. 27 alin. 5 din Legea nr. 50/1991: procesele-verbale de constatare a contravențiilor, încheiate de organele de control ale administrației publice locale, **SE ÎNAINTEAZĂ, în vederea aplicării sancțiunii, șefului compartimentului care coordonează activitatea de amenajare a teritoriului și de urbanism** sau, după caz, președintelui consiliului județean ori primarului unității administrativ-teritoriale sau al sectorului municipiului București în a cărui rază s-a săvârșit contravenția.

În speță, polițistul local a încheiat procesul-verbal de contravenție cu depășirea competenței conferită prin lege; încălcând dispozițiile: art. 8 lit. e) din Legea poliției locale nr. 155/2010, republicată; art. 27 alin. 5 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată; art. 7 alin. 3 lit. e) din HCL nr. 2/2011 – Regulament de organizare și funcționare a Poliției Locală Sibiu²⁶.

Intenția legiuitorului de a limita atribuțiile agentului de poliție locală în domeniul urbanismului doar în a *CONSTATA* și ulterior de a *SESIZA* faptele de natură contravențională unor entități publice, care au în componență personal cu pregătire de specialitate, în vederea individualizării gravității faptei și a stabilirii cuantumului sancțiunii aplicabile, este evidentă.

După cum am arătat în partea introductivă, nici agentul de poliție locală și nici instanța de judecată *nu sunt în măsură să evalueze gravitatea faptei sau să individualizeze sancțiunea în raport cu starea de fapt, aspecte care evident exced expertizei și competenței acestora*. O astfel de evaluare intră în atribuțiile unor entități publice care dețin un personal calificat, cu pregătire în domeniul construcțiilor și urbanismului.

Procesul-verbal de contravenție emis de către polițistul local cu depășirea competenței care îi este conferită prin lege în domeniul autorizării executării lucrărilor în construcții, atrage sancțiunea nulității actului administrativ. Regimul juridic aplicabil actelor încheiate de către polițiștii locali cu depășirea competențelor care le revin potrivit legii, este cel al **nulității absolute**²⁷. În situația invocării excepției nulității absolute a procesului-verbal de contravenție, în măsura în care o va aprecia întemeiată, instanța va dispune anularea procesului-verbal fără a mai verifica dacă în realitate a fost săvârșită o contravenție și dacă se poate angaja răspunderea contravențională a petentului²⁸. Pentru aceasta însă este necesar să analizeze *ab initio* cauza din perspectiva nulității invocate. În acest context nu putem decât să observăm faptul că instanțele din cadrul Judecătoriei respectiv Tribunalului Sibiu au analizat cauza doar din perspectiva percepției subiective și

²⁶ După cum am arătat deja, polițistul local nu a înaintat procesul-verbal de constatare a contravenției, în vederea aplicării sancțiunii, șefului compartimentului de specialitate care coordonează activitatea de amenajare a teritoriului și de urbanism al Primăriei Sibiu.

²⁷ Cauzele de nulitate absolută a unui act constatat pot fi atât *expresse* cât și *virtuale*, cum ar fi de pildă necompetența agentului constator. A se vedea M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor*, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, pp. 285-286.

²⁸ A se vedea, în acest sens, și M. Ursuța, *op. cit.*, p. 277.

profane a polițistului local, achiesând necondiționat la aceasta. Remarcăm astfel o practică greșită care permite polițistului local să dispună în domeniul autorizării executării lucrărilor în construcții cu depășirea atribuțiilor conferite prin lege, respectiv după cum îi dictează „conștiința” (și doar atât); atribuind organului competent²⁹ în a se pronunța asupra constatărilor agentului, un rol insignifiant și pur decorativ.

V. Un cuplu letal: *Agentul 007 și Justiția (care se preface) oarbă. Câteva idei reiterate despre competență (Notă la articol oferită de conf. univ. dr. Ovidiu Podaru)*

Speța de mai sus ridică mai multe probleme de drept material, respectiv de procedură civilă. În ce ne privește, ne-am îndreptat atenția doar asupra unui concept – acela de competență – care, poate paradoxal, a fost, pe de o parte, obiect al excesului de putere și, pe de alta ignorat complet de protagoniștii cauzei.

Astfel, așa cum deja s-a amintit, atât art. 27 alin. 5 din Legea nr. 50/1991, cât și art. 8 lit. e) din Legea nr. 155/2010 a poliției locale, organul constator (polițistul local) constată contravenția și trimite procesul-verbal de constatare organului competent (conducătorul compartimentului de resort ori președintele consiliului județean/primarului) în vederea aplicării sancțiunii. În alte cuvinte, **competența de a constata contravențiile în materia construcțiilor și a aplica sancțiunile (deci a întocmi un proces-verbal de contravenție complet) este partajată (sau scindată) între agentul constator** (care are doar prerogativa de a constata și descrie fapta) și **superiorul său ierarhic** (unul dintre cei arătați mai sus) care aplică efectiv sancțiunea. Prin urmare, în aceste situații suntem în prezența unui **act administrativ complex, cu doi coautori**: primul, *cel care îi stabilește conținutul*, cel de-al doilea, *cel care îi conferă forță executorie* acestui „conținut”, stabilind sancțiunile aplicabile³⁰.

Or, arogându-și el însuși atribuția de a stabili aceste sancțiuni contravenționale, **agentul constator a încălcat în mod evident competența șefului său ierarhic**. Am arătat cu altă ocazie care sunt consecințele încălcării acestei prime condiții de valabilitate (externă) a actelor administrative:

a) fiind de ordine publică, necompetența – ca viciu de nelegalitate a actului administrativ – poate fi invocată oricând, inclusiv de instanță, din oficiu;

b) partea care o invocă nu trebuie să probeze o vătămare; aceasta se prezumă, căci cum s-ar putea susține că organul competent ar fi stabilit o sancțiune identică cu aceea dispusă de organul necompetent?

²⁹ Care este compartimentul de specialitate care coordonează activitatea de amenajare a teritoriului și de urbanism din cadrul Primăriei Sibiu.

³⁰ Pentru teoria actelor complexe și scindarea competenței, a se vedea Ov. Podaru, *Drept administrativ. Actul administrativ. Repere pentru o teorie altfel*, Ed. Hamangiu & Sfera Juridică, București, 2010, pp. 64-66.

c) de asemenea în mod cert, sancțiunea care lovește actul emis de un organ necompetent este **nulitatea**, care nu poate fi acoperită prin confirmare³¹. În această situație atipică însă, s-ar putea susține și că nulitatea ar fi doar parțială, adică nu desființază întreg procesul-verbal, ci numai sancțiunile aplicate, căci numai în parte s-a încălcat competența materială. Aceste sancțiuni ar fi putut fi aplicate, deci, ulterior, prin rezoluție aplicată pe procesul-verbal de către organul competent, în interiorul termenului de prescripție prevăzut de art. 31 din Legea nr. 50/1991 (3 ani de la data săvârșirii faptei).

În ce privește considerentele pe care cele două instanțe și-au întemeiat soluțiile de respingere a plângerii contravenționale, ele sunt cu totul străine observațiilor de mai sus:

1. nu numai că nu au invocat din oficiu lipsa competenței organului constator de stabilire a sancțiunilor contravenționale, dar, mai mult, **au ignorat complet acest motiv de nulitate, invocat de petent**; mai exact, grupând toate viciile de legalitate externă (competență, formă și procedură) într-o singură categorie, s-au „ascuns” după ideea lipsei vătămării suferite de reclamant, dar nu au abordat motivul lipsei competenței în mod separat, așa cum s-ar fi convenit;

2. au apreciat că, din perspectiva sancțiunii, procesul-verbal este și temeinic („oportun”), fără să realizeze că oportunitatea (temeinicia) unui act juridic emis în baza unei puteri discreționare se poate verifica numai în limitele trasate de lege, nu și în cazul încălcării acestor limite, căci nicio ilegalitate nu poate fi oportună.

* * *

Se spune că **justiția trebuie să fie oarbă**. Adică, ea nu trebuie să vadă fața celor pe care îi judecă, pentru a nu fi influențată, și a rămâne, astfel, imparțială. Dar asta nu înseamnă în niciun caz că ea *nu ar trebui să vadă (sau să audă, mai exact), susținerile părților, și să le ignore*. Altfel, ... *vox clamantis in deserto!*

VI. Competența aplicării sancțiunii vs competența verificării faptei de către instanța contravențională. Unele considerații cu privire la modalitatea de constatare a contravențiilor. Atribuțiile lui „007” și cele ale instanței contravenționale! (Notă la articol oferită de conf. univ. dr. Mircea Ursuța)

Speța prezentată mai sus aduce în discuție mai multe aspecte, dintre care cele mai importante vizează competența aplicării sancțiunii contravenționale și sancțiunea ce se aplică pentru nerespectarea acestei competențe, precum și modalitatea de constatare a unor contravenții ce impun verificări tehnice și deținerea unor cunoștințe de specialitate. Nu în ultimul rând, hotărârile prezentate ridică problema rolului judecătorului în procedura contravențională.

³¹ Pentru toate aceste trăsături ale competenței și viciului legat de aceasta, a se vedea Ov. Podaru, *op. cit.*, nr. 63.

Față de textele legale incidente în cauză care au fost prezentate de autorul notei critice de mai multe ori și pe care nu le mai reiterăm aici, este mai mult decât evident că, în cauză, există o necompetență a agentului constatator în ceea ce privește aplicarea sancțiunii contravenționale. Astfel, așa cum se arată în nota critică în mod corect, în materia contravențiilor la domeniul construcțiilor chiar dacă poliția locală are competența de a constata anumite contravenții, aplicarea sancțiunii se face de către o altă persoană dintr-un compartiment cu atribuții de specialitate în domeniu.

Întrucât în cauză, agentul constatator a aplicat sancțiunea, instanța contravențională avea obligația să constate **necompetența** acestuia și să dispună anularea procesului-verbal nelegal întocmit, doctrina și practica fiind unanime în a aprecia că nerespectarea competenței în materia constatării contravențiilor și aplicării sancțiunilor contravenționale atrage **nulitate** procesului-verbal întocmit.

Din punct de vedere procedural însă, se ridică întrebarea ce ar fi trebuit să facă instanța de apel dacă ar fi constatat că instanța de fond nu s-a pronunțat asupra problemei nulității procesului-verbal decurgând din lipsa de competență a agentului constatator în aplicarea sancțiunii? Să anuleze sentința și să trimită cauza spre rejudecare așa cum a solicitat apelantul petent sau să rejudece cauza în apel cu consecința anulării procesului-verbal? Deși a doua variantă ar părea mai echitabilă și mai aproape de ideea de justiție, din punctul nostru de vedere instanța de apel era obligată să anuleze sentința și să trimită cauza spre rejudecare Judecătoriei Sibiu. Această soluție se impune deoarece procesul contravențional, la fel ca orice alt proces soluționat după regulile procedurii civile este guvernat de principiul **disponibilității**. Întrucât petentul a solicitat expres trimiterea cauzei spre rejudecare, instanța de apel era obligată **să ia act de această voință și să trimită cauza spre rejudecare**. Numai în măsura în care petentul nu solicita trimiterea spre rejudecare instanța de apel avea obligația să rejudece cauza în fond. O ultimă precizare procedurală – nepronunțarea instanței de fond cu privire la problema competenței agentului constatator în aplicarea sancțiunii, echivalează cu o **evidentă nesoluționare a cauzei în fond**.

Întrucât autorul notei critice și-a expus pe larg considerațiile sale pertinente cu privire la rolul persoanei care aplică sancțiunea contravențională în procedură, nu vom insista pe acest aspect. Nu putem însă să nu remarcăm că, în societatea actuală, rolul constatării contravențiilor **se transferă treptat de la agentul constatator către mijloace tehnice, singurele apte să verifice anumite stări de fapt**. Ne mai putem închipui astăzi un polițist „007” constatând depășirea limitei de viteză sau gradul de alcolemie în sânge al unei persoane prin propriile simțuri? La fel, în materia construcțiilor, la baza constatării unor contravenții tehnice ca cea din speță ar trebui să stea un document tehnic întocmit de o persoană cu cunoștințe de specialitate. De aceea, forma actuală a legii impune ca „agentul 007” care constată prin propriile sale simțuri o asemenea contravenție să nu dispună sancțiunea, ci **să înainteze constatările sale unei persoane de specialitate** care îi

poate fie confirma, fie infirma constatările profane. În prima ipoteză va dispune aplicarea unei sancțiuni proporționale, iar în a doua ipoteză va refuza finalizarea procesului-verbal cu consecința neangajării răspunderii contravenționale a persoanei care „007” apreciasse că săvârșise o contravenție.

În fine, judecătorul care soluționează o plângere contravențională are obligația de a verifica, **cu prioritate, aspectele de legalitate** a procesului-verbal, putând face o analiză a stării de fapt numai în măsura în care va constata că procesul-verbal este legal. Întrucât în cauză opera o nulitate evidentă, avea obligația chiar de a o invoca din oficiu și a dispune anularea procesului-verbal. Dincolo de aceste aspecte, afirmația instanței de apel potrivit căreia agentul constatator nu avea nevoie de măsurători pentru a confirma depășirea nivelului de înălțime este greșită, instanța contravențională trebuind să se bazeze pe **probe** la momentul pronunțării unei hotărâri. Dacă acest raționament ar fi corect, orice instanță ar putea menține procese-verbale privind conducerea sub influența alcoolului având la bază simpla constatare a „agentului 007” de genul: „este evident că a băut, întrucât am constatat că mirosea a alcool”.