



ROMÂNIA

Avocatul Poporului

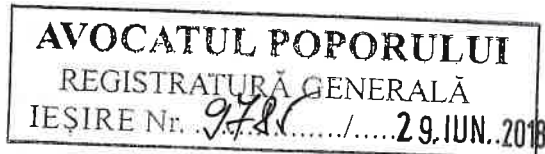
Ombudsman

Str. Eugeniu Carada , nr. 3, Sector 3, București



Telefon +40-21-312.71.01 Fax: +40-21-312.49.21 Internet: <http://www.avpoporului.ro> E-mail: avp@avp.ro

Doamnei judecător Cristina Iulia TARCEA
Președinte al Înaltei Curți de Casație și Justiție



Stimată Doamnă Președinte,

În temeiul art. 514 și urm. din Codul de procedură civilă, vă sesizăm cu următorul

RECURS ÎN INTERESUL LEGII

privind interpretarea și aplicarea neunitară a prevederilor art. 26 alin. (1) lit. a)-g), l) și n), art. 27 alin. (1), (2), (3) și (5) și art. 32 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, art. 8 din Legea nr. 155/2010 a poliției locale, republicată, precum și ale art. 27 din Hotărârea Guvernului nr. 1332/2010 privind aprobarea Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a poliției locale

Examinarea jurisprudenței la nivel național a relevat că instanțele de judecată nu au un punct de vedere unitar în ceea ce privește interpretarea și aplicarea art. 26 alin. (1) lit. a)-g), l) și n), art. 27, art. 32 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, ale art. 15 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, modificată și completată, în sensul de a stabili dacă poliția locală are calitate procesuală activă în procesele civile având ca obiect autorizarea executării sau desființării lucrărilor de construcții.

I. Prevederile legale supuse interpretării Înaltei Curți de Casație și Justiție

Art. 26 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată:

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;

c) aprobarea furnizării de utilități urbane, ca urmare a executării de lucrări de branșamente și racorduri la rețele pentru construcții noi neautorizate;

d) menținerea după expirarea termenului prevăzut prin autorizație sau după terminarea lucrărilor autorizate ori adaptarea în alte scopuri față de cele prevăzute în autorizație a construcțiilor, lucrărilor și amenajărilor cu caracter provizoriu;

e) neaducerea terenului la starea inițială de către investitor, după terminarea lucrărilor prevăzute la art. 3 lit. c), precum și nerealizarea lucrărilor de curățare, amenajare ori degajare, după caz, a amplasamentului și/sau a terenurilor adiacente ocupate temporar pe durata execuției, o dată cu încheierea lucrărilor de bază;

e¹) neîndeplinirea obligației de repunere în starea anterioară a terenurilor care au făcut obiectul contractelor de închiriere de către titularii de licențe/permise/autorizații, prevăzuți la art. 71 alin. (1) lit. b), la desființarea acestora;

f) împiedicarea ori sustragerea de la efectuarea controlului, prin interzicerea accesului organelor de control abilitate sau prin neprezentarea documentelor și a actelor solicitate;

g)neanunțarea datei începerii lucrărilor de construcții autorizate, în conformitate cu prevederile art. 7 alin. (8);

l)refuzul nejustificat sau obstrucționarea sub orice formă a accesului persoanelor fizice sau al reprezentanților persoanelor juridice la documentele prevăzute la art. 34 alin. (7);

n) neefectuarea recepției la terminarea lucrărilor de construcții în condițiile prevederilor art. 37 alin. (2).

Art. 27 alin. (1), (2), (3) și (5) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată: (1)"Președinții consiliilor județene, primarii și organele de control din cadrul autorităților administrației publice locale și județene au obligația să urmărească respectarea disciplinei în domeniul autorizării executării lucrărilor în construcții în cadrul unităților lor administrativ-teritoriale și, în funcție de încălcarea prevederilor legale, **să aplice sancțiuni sau să se adreseze instanțelor judecătorești și organelor de urmărire penală, după caz.**

(2)Arhitectul-șef al județului și personalul împuternicit al compartimentului de specialitate din subordinea acestuia urmăresc respectarea disciplinei în domeniul autorizării executării lucrărilor de construcții pe teritoriul administrativ al județului, precum și respectarea disciplinei în urbanism și amenajarea teritoriului legată de procesul de autorizare a construcțiilor.

(3)Contravențiile prevăzute la art. 26 alin. (1), cu excepția celor de la lit. h), h1), i)-k), se constată și se sancționează de către **compartimentele de specialitate** cu atribuții de control ale autorităților administrației publice locale ale județelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București, orașelor și comunelor, pentru faptele săvârșite în unitatea lor administrativ-teritorială sau, după caz, în teritoriul administrativ al sectoarelor municipiului București, potrivit competențelor de emitere a autorizațiilor de construire/desființare.

(5)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".

Art. 32 alin. (1) din Legea nr. 50/1991: *"În cazul în care persoanele sancționate contravențional au oprit executarea lucrărilor, dar nu s-au conformat în termen celor dispuse prin procesul-verbal de constatare a contravenției, potrivit prevederilor art. 28 alin. (1), organul care a aplicat sancțiunea va sesiza instanțele judecătorești pentru a dispune fie încadrarea lucrărilor în prevederile autorizației, fie desființarea construcțiilor realizate nelegal."*

Art. 8 din Legea nr. 155/2010 *"În domeniul disciplinei în construcții și al afișajului stradal, poliția locală are următoarele atribuții:*

a)efectuează controale pentru identificarea lucrărilor de construcții executate fără autorizație de construire sau desființare, după caz, inclusiv a construcțiilor cu caracter provizoriu; b)efectuează controale pentru identificarea persoanelor care nu respectă autorizația de executare a lucrărilor de reparații ale părții carosabile și pietonale; c)verifică respectarea normelor legale privind afișajul publicitar, afișajul electoral și orice altă formă de afișaj/reclamă, inclusiv cele referitoare la amplasarea firmei la locul de desfășurare a activității economice; d)participă la acțiunile de demolare/dezmembrare/ dinamitare a construcțiilor efectuate fără autorizație pe domeniul public sau privat al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale ori pe spații aflate în administrarea autorităților administrației publice locale sau a altor instituții/servicii publice de interes local, prin asigurarea protecției perimetrului și a libertății de acțiune a personalului care participă la aceste operațiuni specifice; e)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".

Art. 27 din Hotărârea Guvernului nr. 1332/2010 privind Regulamentul -cadru de organizare și funcționare a poliției locale: *"Polițiștii locali cu atribuții în domeniul disciplinei în construcții și afișajului stradal desfășoară următoarele activități: a) constată contravenții în cazul nerespectării normelor privind executarea lucrărilor de construcții și stabilesc măsurile necesare intrării în legalitate, în condițiile legii; b) verifică existența autorizației de construire și respectarea documentației tehnice autorizate pentru lucrările de construcții; c) verifică legalitatea amplasării materialelor publicitare; d) verifică și identifică imobilele și împrejurimile aflate în stadiu avansat de degradare; e) verifică și soluționează sesizările și reclamațiile primite din partea cetățenilor, legate de problemele specifice compartimentului".*

II. Prezentarea practicii judiciare neunitare

Din examinarea hotărârilor judecătorești transmise, Avocatul Poporului a observat că s-a conturat existența unei practici judiciare neunitare în ceea ce privește calitatea procesuală activă a poliției locale în procesele civile având ca obiect autorizarea executării și desființării lucrărilor în temeiul Legii nr. 50/1991, **fiind identificate două orientări:**

Astfel,

1. Potrivit unei orientări jurisprudențiale¹, unele instanțe au admis excepția lipsei calității procesuale active a poliției locale și au respins acțiunea poliției locale ca fiind formulată de o persoană fără calitate procesuală activă.

¹ **Anexa nr. 1** – Decizia civilă nr. 1350 din 30 septembrie 2014 pronunțată de Curtea de Apel București – Secția a III-a civilă și pentru cauze cu minori și de familie în Dosarul nr. 46885/301/2011; Decizia civilă nr. 1704 din 13 decembrie 2016, pronunțată de Tribunalul Constanța – Secția I civilă în Dosarul nr. 39587/212/2014; Sentința Civilă nr. 7328 din 23 mai 2016, pronunțată de Judecătoria Craiova – Secția civilă în Dosarul nr. 13139/215/2015; Sentința civilă nr. 3091/2014 din 4 decembrie 2014, pronunțată de Judecătoria Bârlad în Dosarul nr. 5264/189/2013; Sentința civilă nr. 2969 din 13 iunie 2012, pronunțată de Judecătoria Suceava în Dosarul nr. 3165/314/2011.

Instanțele de judecată au apreciat că poliția locală nu are calitatea de a sesiza instanțele de judecată pentru a dispune încadrarea lucrărilor în prevederile autorizației sau desființarea lucrărilor executate nelegal, opinie întemeiată pe prevederile art. 32 alin. (1) și (3) coroborat cu art. 28 alin. (1) și art. 26 din Legea nr. 50/991, de unde reiese faptul că Primarul este organul abilitat de legiuitor să aplice sancțiunea și să sesizeze instanța de judecată pentru luarea măsurilor în ceea ce privește autorizarea executării lucrărilor de construcție.

Între condițiile esențiale pentru punerea în mișcare și exercitare a acțiunii civile se numără realizarea identității între reclamant și titularul dreptului pretins, sub aspect material. Organul care a aplicat sancțiunea are competența legală de a solicita instanței de judecată desființarea construcțiilor edificate fără autorizație și intrarea în legalitate, iar nu organul care a constatat contravenția. Potrivit acestei opinii jurisprudențiale, competența aparține Primarului municipiului sau șefului Poliției Locale, ca împuternicit special să aplice sancțiunea, iar nu instituției Poliției Locale a municipiului.

2. Într-o altă orientare de jurisprudență², instanțele de judecată au avut o abordare diferită, apreciind că poliția locală are calitate procesuală activă.

În susținerea acestei opinii, s-a apreciat că, potrivit dispozițiilor art. 32 din Legea nr. 50/1991, în cazul în care persoanele sancționate contravențional au oprit executarea lucrărilor, dar nu s-au conformat în termen celor dispuse prin procesul verbal de constatare a contravenției, în temeiul dispozițiilor art. 28 alin. (1) din

² **Anexa nr. 2-** Decizia civilă nr. 698R din 7 iunie 2011, pronunțată de Curtea de Apel București-Secția a IV-a civilă, în Dosarul nr. 26715/299/2009; Decizia civilă nr. 563/Ap din 9 octombrie 2014, pronunțată de Tribunalul Brașov - Secția I civilă, în Dosarul nr. 17345/197/2013; Decizia civilă nr. 243 din 26 februarie 2016, pronunțată de Tribunalul Galați- Secția a I civilă în dosarul nr.14850/233/2014; Sentința civilă nr. 14138 din 24 septembrie 2016, pronunțată de Judecătoria Craiova- Secția civilă în Dosarul nr. 24254/215/2016.

același act normativ, **organul care a aplicat sancțiunea poate sesiza instanța de judecată.**

O altă instanță, în susținerea aceleiași opinii, și-a fundamentat argumentele pe prevederile Regulamentului de organizare și funcționare a poliției locale, aprobat prin hotărâre a Consiliului Local, coroborat cu art. 4 alin. (6) din Legea nr. 155/2010, întrucât întregul personal din aparatul de specialitate al primarului a fost preluat în cadrul poliției locale. Astfel, s-a apreciat că poliția locală are calitate procesuală în promovarea unei acțiuni întemeiate pe dispozițiile art. 32 din Legea nr. 50/1991. Totodată, instanța a considerat că cererea de chemare în judecată a fost semnată de către directorul executiv al poliției locale, instituție publică, de interes general, cu personalitate juridică (conform art. 1 din Regulamentului de organizare și funcționare a Poliției Locale), nemaifiind necesară și semnătura primarului, acesta din urmă nefiind un angajat al poliției locale.

III. Opinia Avocatului Poporului

Avocatul Poporului consideră că prima opinie este în acord cu litera și spiritul legii, motivat de faptul că **legiuitorul nu recunoaște poliției locale legitimare procesuală activă în litigiile având ca obiect autorizarea executării și desființării lucrărilor de construire în temeiul Legii nr. 50/1991, republicată**, pentru următoarele considerente:

Printre condițiile de exercitare a acțiunii civile se află inclusiv capacitatea procesuală activă a părților litigante. Potrivit art. 32 alin. (1) lit. d) din Codul de procedură civilă, *orice cerere poate fi formulată numai dacă titularul acesteia justifică un interes*. Întrucât legea nu definește această condiție de exercițiu a acțiunii civile, în doctrină s-a arătat că prin interes trebuie înțeles folosul practic, imediat, pe care o parte îl are pentru a justifica punerea în mișcare a procedurii judiciare. În situația autorizațiilor de construire **interesul legitim al primarului** reiese, în mod evident, din dispozițiile din art. 4 alin. (1) lit. b) al Legii nr. 50/1991, republicată, potrivit căroră *”Autorizațiile de construire se emit de președinții consiliilor județene, de primarul general al municipiului București, de primarii*

municipiilor, sectoarelor municipiului București, ai orașelor și comunelor pentru executarea lucrărilor definite la art. 3.” Obligația obținerii autorizației de construcție are drept scop prevenirea consecințelor negative în cazul unor construcții necorespunzătoare, sancțiunea nerespectării acestei obligații fiind desființarea construcției.

Este adevărat că art. 8 din Legea nr. 155/2010 atribuie poliției locale competențe în domeniul disciplinei în construcții, însă aceste atribuții sunt limitate la **constatarea contravențiilor** privind disciplina în domeniul autorizării executării lucrărilor în construcții, urmând ca **procesele-verbale de constatare a contravențiilor să fie înaintate 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.**

În plus, calitatea procesuală activă în litigiile privind autorizarea lucrărilor de construcție a primarului, prin aparatul propriu specializat, iar nu a poliției locale, este **reglementată explicit** în prevederile art. 27 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, potrivit căreia *”Președinții consiliilor județene, primarii și organele de control din cadrul autorităților administrației publice locale și județene au obligația să urmărească respectarea disciplinei în domeniul autorizării executării lucrărilor în construcții în cadrul unităților lor administrativ-teritoriale și, în funcție de încălcarea prevederilor legale, să aplice sancțiuni sau să se **adreseze instanțelor judecătorești și organelor de urmărire penală, după caz.***

Totodată, din coroborarea art. 27 alin. (5) și art. 32 din Legea nr. 50/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, reiese că organul care a aplicat sancțiunea (primarul în cazul nostru) este cel care sesizează instanțele judecătorești *pentru a dispune, după caz: a) încadrarea lucrărilor în prevederile autorizației; b) desființarea construcțiilor realizate nelegal.*

Observăm că textul art. 32 din Legea nr. 50/1991 face parte dintr-o procedură contravențională și, în esență, trebuie interpretat **restrictiv**, prin urmare numai **primarul** poate solicita instanței aplicarea sancțiunii complementare a desființării construcțiilor, calitatea specială a reclamantului fiind strâns legată de calitatea specială a demolării – aceea de sancțiune contravențională complementară.

În cuprinsul prevederilor art. 27 din Legea nr. 50/1991, republicată, se individualizează persoanele care au calitatea de agenți constatați, în condițiile în care necesitatea unor agenți constatați speciali s-a născut din caracterul deosebit de tehnic al contravențiilor respective, numai agenții constatați cu pregătire specială putând fi competenți să constate faptele.



Se poate observa, așadar, că legiuitorul nu a stabilit, în mod expres, competența poliției locale de a sesiza instanța de judecată pentru luarea măsurilor în ceea ce privește autorizarea executării lucrărilor de construcție, așa cum a făcut-o în cazul prevăzut la art. 27 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, republicată. Astfel, la art. 27 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, republicată, se atestă că președinții consiliilor județene – deci organele de conducere ale organelor deliberative ale administrației publice locale –, primarii – organele executive ale administrației publice locale –, precum și organele de control din cadrul autorităților administrației publice locale și județene – agenți constatați investiți special cu putere publică de a constata respectivele contravenții, care de obicei fac parte din direcții special create în acest scop – au competența să aplice sancțiuni sau să se adreseze instanțelor judecătorești sau organelor de urmărire penală, după caz.

A accepta teoria că poliția locală are dreptul de a formula acțiuni în instanță în vederea desființării construcțiilor neautorizate echivalează cu dobândirea de către poliția locală a prerogativei de **coordonare a activității de amenajare a teritoriului și de urbanism**. Or, potrivit prevederilor art. 24 lit. l) din Legea-cadru nr. 195/2006 a descentralizării, modificată și completată, *"autoritățile administrației publice locale de la nivelul comunelor și orașelor exercită competențe partajate cu autoritățile administrației publice centrale privind amenajarea teritoriului și urbanism."*

Or, vidul legislativ nu se poate complini prin adoptarea, de către autoritățile administrației publice locale, a unor acte normative secundare în domeniul disciplinei în construcții, în speță regulamente de organizare și funcționare ale poliției locale, aprobate prin hotărâri de consiliu local, și nici instanțele judecătorești nu au posibilitatea ca, pe cale de interpretare a dispozițiilor în vigoare, să atribuie unor autorități publice competențe ce nu le-au fost conferite de legiuitor.

Luând în considerare aspectele expuse, vă adresăm rugămintea de a constata că problema de drept prezentată a primit o soluționare diferită din partea instanțelor judecătorești și, printr-o decizie obligatorie, să stabiliți modul unitar de interpretare și aplicare a dispozițiilor legale incidente.

Avocatul Poporului,



Victor CIORBEA