

Prezentul document este supus reglementărilor aflate sub incidența regulamentului U.E. nr. 679/2016

ROMÂNIA

TRIBUNALUL CLUJ SECȚIA MIXTĂ DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL, DE CONFLICTE DE MUNCĂ ȘI ASIGURĂRI SOCIALE

Dosar nr.

ÎNCHEIERE

Ședința publică de la 18 Decembrie 2019

Completul compus din:

PREȘEDINTE

Judecător

Grefier

Pe rol se află soluționarea cererii de apel formulată de apelanta
împotriva Sentinței civile nr. /2018 pronunțată de Judecătoria Cluj-
Napoca în dosarul nr., în contradictoriu cu intimații

....., având ca obiect
anulare proces verbal de contravenție.

La apelul nominal făcut în ședința publică se constată lipsa părților.

Procedura de citare este legal îndeplinită.

S-a făcut referatul cauzei de către grefier după care,

INSTANȚA

Prin sentința civilă nr. /2018 pronunțată în dosar nr. al
Judecătoria Cluj-Napoca s-a respins, ca neîntemeiată, plângerea contravențională formulată
de petenta în contradictoriu cu intimatul

....., Direcția Generală împotriva proceselor-verbale de
contravenție nr. 2017 și nr. 2017.

Pentru a pronunța această hotărâre, instanța de fond a reținut că prin procesul-verbal de
constatare a contravenției nr. 2017 intimatul a constatat că,
în urma controlului efectuat la data de 2017, ora 12:51, petenta a amplasat, pe fațada
nordică a imobilului situat în mun. Cluj-Napoca, str., fără a deține
autorizații de construire conform prevederilor în vigoare două mesh-uri publicitare, cu
dimensiunile de cca 7,00 m x 5,00 m, având reclame la „...”. S-a mai precizat că, la
data și ora controlului, mijlocul publicitar era amplasat.

Prin procesul-verbal de constatare a contravenției nr. 2017 intimatul
a constatat că, în urma controlului efectuat la data de 2017, ora 12:49,
petenta a amplasat, pe fațada nordică a imobilului situat în mun. Cluj-Napoca, str.

....., fără a deține autorizații de construire conform prevederilor în vigoare un mesh
publicitar, cu dimensiunile de cca 12,00 m x 10,00 m, având reclame la „...”.
S-a mai precizat că, la data și ora controlului, mijlocul publicitar era amplasat.

Instanța de fond a mai reținut că procesele verbale de contravenție au fost încheiate cu respectarea prevederilor OG nr. 2/2001 și că aceste acte se bucură de prezumția de legalitate și temeinicie.

De asemenea, s-a constatat că în cauză, petenta a invocat faptul că a obținut toate avizele necesare pentru amplasarea mesh-urilor publicitare, fără însă a depune la dosar dovezi din care să rezulte că a obținut autorizații de construire pentru amplasarea mesh-urilor publicitare cu privire la care au fost întocmite procesele-verbale contestate.

În ceea ce privește incidența în prezenta cauză a dispozițiilor art. 31 din Legea nr. 50/1991 instanța de fond a apreciat că, având în vedere dispozițiile art. 37 alin. 5 din același act normativ, în cauză nu a intervenit prescripția dreptului de a aplica sancțiunea contravențională, fapta săvârșită de petentă având un caracter continuu.

Așadar, criticile petentei sunt lipsite de temei și, chiar dacă a contestat situația de fapt reținută în procesul-verbal, aceasta nu a dovedit netemeinicia observațiilor personale ale agentului constator sau inexactitatea acestora, nu a prezentat o explicație rațională și plauzibilă a motivului pentru care agentul ar fi întocmit procesul-verbal cu consemnarea unei situații nereale, pentru a se ridica un dubiu cu privire la obiectivitatea acestuia și nici nu a făcut dovada existenței unei cauze exoneratoare de răspundere, potrivit art. 11 din O.G. nr. 2/2001, astfel că procesele-verbale de constatare și sancționare a contravențiilor apar ca fiind legale și temeinice.

În ceea ce privește sancțiunea aplicată, instanța de fond a constatat că aceasta a fost individualizată în mod corect, fiind stabilită la nivelul minim prevăzut de lege.

Împotriva acestei hotărâri a declarat apel apelanta, solicitând admiterea apelului, schimbarea sentinței atacate în sensul admiterii plângerii contravenționale și anulării procesului verbal de contravenție. Cu privire la cheltuielile de judecată, apelanta a arătat că acestea vor fi solicitate pe cale separată.

Apelanta a invocat ca și motive de apel calificarea eronată drept contravenție continuă, omisiunea de a consemna data comiterii faptei; prescripția răspunderii contravenționale.

Cu privire la greșita aplicare a art. 37 alin 5 din Legea nr. 50/1991, apelanta a arătat că, în măsura în care acest articol este interpretat în sensul în care ar fi irelevantă data realizării faptice a lucrării, ar însemna că astfel de construcții nu sunt niciodată finalizate și deci sancționarea celor care au construit fără autorizație este imprescriptibilă

O astfel de interpretare este în directă contradicție cu prevederile art. 31 ale aceleiași legi, iar aplicarea acestei prevederi, trebuie să fie făcută prin raportare la momentul terminării construcției având în vedere că fapta contravențională continuă a edificării construcțiilor fără autorizație de construire are un moment de consumare, care coincide cu începerea executării lucrărilor de construcție, precum și un moment de epuizare, care constă în terminarea acestor lucrări, momentul săvârșirii faptei, fiind așadar momentul terminării lucrărilor.

Apelanta a susținut că menționarea datei controlului nu echivalează cu menționarea data comiterii faptei și că, în speță, fiind vorba despre o lucrare finalizată, data comiterii faptei este cea a terminării lucrării, respectiv data amplasării/reamplasării mesh-ului. Or, conform proceselor verbale, se precizează că la data și ora efectuării controlului, .2017, mijlocul publicitar era amplasat, însă nicăieri în cuprinsul proceselor verbale nu se face vreo mențiune cu privire la data săvârșirii contravenției, respectiv dala amplasării.

Așadar, precizarea expresă în cuprinsul procesului verbal a datei săvârșirii faptei, în speță, a datei amplasării/reamplasării mesh-ului, este obligatorie în condițiile art. 17 din OG 2/2001, motiv pentru care lipsa acesteia impune anularea procesului verbal.

De asemenea, a menționat că a făcut dovada unei alte date a finalizării lucrărilor, având în vedere că din facturile de amplasare a mesh-urilor reiese ca ele au fost montate în 2013, acesta fiind deci momentul finalizării așa-zisei construcții și al săvârșirii contravenției.

Mai mult, a depus aceste facturi cu titlu de probațiune, probațiune care a fost admisă, și în fața primei instanțe.

Cu privire la împlinirea termenului de prescripție, apelanta a arătat că fapta imputată a fost încadrată de către agentul constatatator ca reprezentând contravenția prevăzută de art. 26 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 50/1991.

Coroborând art. 31 cu art. 26 din Legea nr. 50/1991, rezultă că toate contravențiile prevăzute de art. 26 din Legea nr. 50/1991 sunt supuse, fără nicio excepție, unui termen de prescripție care curge de la data săvârșirii faptei, fiind incidente dispozițiile Deciziei nr. 7/2000 a ICCJ.

Astfel, momentul la care mesh-urile au fost amplasate este momentul la care s-ar fi săvârșit contravenția de amplasare a lor fără autorizație de construire, fapta nefiind una cu caracter continuu, ci una care s-a săvârșit exact la momentul realizării amplasării. Același este și momentul de la care a început să curgă termenul de prescripție pentru sancționarea contravenției.

Totodată, a mai arătat că facturile privind amplasarea/reamplasarea au fost emise în anul 2013, și că acela a fost momentul la care fapta ar fi putut fi constatată ca și contravenție și de asemenea și momentul de la care termenul de prescripție a început să curgă. Așadar, dreptul intimatului de a aplica sancțiunea contravențională era prescris la momentul redactării proceselor verbale.

Faptul că mesh-urile există acolo încă din 2013 este recunoscut chiar de către intimat prin faptul că acesta a stabilit și primit impozitul datorat pentru amplasarea mesh-urilor retroactiv pe ultimii 5 ani, conform Raportului de inspecție fiscală. Această stabilire retroactivă, de impozit atestă faptul că însuși intimatul consideră mesh-urile a fi instalate încă anul 2013.

Ca atare, datorită faptului că din momentul finalizării lucrărilor de amplasare a mesh-urilor au trecut peste 5 ani și termenul de prescripție pentru sancționarea amplasării lor fără autorizație s-a împlinit. Fapta nu mai poate fi sancționată, iar procesul verbal a fost încheiat cu nesocotirea art. 31 din Legea nr. 50/1991 privind prescripția dreptului de a aplica sancțiunea.

Apelanta a învederat că mesh-ul nu e o construcție autorizabilă conform Legii 50/1991 deoarece nu sunt prevăzute în această lege.

Art. 3 lit. h) din Legea 50 enumera limitativ construcțiile cu caracter provizoriu, enumerare ce nu cuprinde și mesh-urile. Astfel, legea prevede cu titlu imperativ obligativitatea obținerii autorizației de construire pentru construcțiile cu caracter provizoriu, însă, mesh-urile în cauză nu sunt construcții cu caracter provizoriu așa cum legea le definește pe acestea,

MESH-ul este menționat doar în Regulamentul aprobat prin H.C.L. 130/2009, și definit ca fiind suport pentru mesajul publicitar confecționat din material sintetic perforat (gen plasa fina), de obicei de mari dimensiuni, fixat în diferite modalități pe clădiri, nefiind deci aici catalogat drept construcție, și neatrăgând incidența prevederilor Legii 50/1991.

Prin întâmpinarea formulată, intimații și au solicitat respingerea apelului, arătând că susținerile apelantei nu sunt de natură să conducă la o altă soluție decât cea pronunțată de instanța de fond și că în conformitate cu dispozițiile art. 3 alin. 1 lit. h) din Legea nr. 50/1991 este necesară obținerea autorizației de construire.

Intimații au mai arătat că având în vedere prevederile Legii nr. 50/1991, petenta este vinovată de săvârșirea contravenției reținute în sarcina sa, iar criticile sale sunt lipsite de temei și nu a dovedit netemeinicia observațiilor personale ale agentului constatatator și că normele din domeniul construcțiilor sunt norme imperative.

De asemenea, au menționat trebuie luat în considerare caracterul continuu al faptei și că data la care o construcție este terminată nu este cea când faptic dobândește utilitatea pentru care a fost edificată, ci doar atunci când a fost ridicată cu respectarea condițiilor de legalitate,

constatate prin recepția finală, iar în sprijinul acestei afirmații sunt și dispozițiile art. 37 alin. 2 din Legea nr. 50/1991.

Prin urmare, termenul de prescripție de 3 ani nu curge de la data săvârșirii faptei, ci de la data terminării construcției, care presupune și recepția lucrărilor de construcție.

Intimații au învederat că apelanta nu a răsturnat prezumția de adevăr de care se bucură procesul verbal de contravenție, întrucât nu a dovedit o stare de fapt contrară celei atestate de agentul constatator, iar sancțiunile aplicate sunt legale și temeinic, fiind corect individualizate în contextul gradului de pericol social al faptei săvârșite.

Apelanta **formulat o cerere de sesizare a ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept vizând interpretarea dispozițiilor art. 37 alin. (5) din Legea 50/1991 prin care, în temeiul art. 519 și urm. Cod proc. civ. a solicitat dezlegarea următoarei chestiuni de drept:**

> Dacă prevederile art. 37 alin. (5) din Legea nr. 50/1991 trebuie interpretate în sensul că sancțiunea contravențională prevăzută la art. 26 alin. (1) lit. a) și b) se poate aplica oricând, contravenția având caracter continuu, ori dacă termenul de prescripție prevăzut la art. 31 începe să curgă de la săvârșirea faptei în materialitatea ei.

În motivare, apelanta a arătat următoarele:

I. îndeplinirea condițiilor de admisibilitate ale sesizării

Art. 519 din Codul de procedură civilă evidențiază, cu titlu exhaustiv, 3 condiții pe care trebuie să le îndeplinească o cerere ce are ca obiect sesizarea Înaltei Curți De Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept. În primul rând este necesar ca dosarul să se afle în stare de judecată în ultima instanță în fața ÎCCJ, a unei Curți de Apel sau a Tribunalului. În cazul de față dosarul se află pe rolul Tribunalului Cluj, Secția mixtă de contencios administrativ și fiscal, care a fost investit cu soluționarea apelului formulat de către apelanta.

Conform prevederilor art. 34 alin. (2) din O.G. 2/2001; hotărârea prin care a fost soluționată plângerea contravențională poate fi atacată numai cu apel. Astfel, prezentul dosar se află spre soluționare, în ultima instanță în fața unui Tribunal, fiind deci îndeplinita prima dintre condițiile impuse de art. 519 Cod proc. civ.

În al doilea rând sesizarea trebuie să vizeze o chestiune de drept de a cărei lămurire depinde soluționarea fondului cauzei. În opinia noastră, soluționarea prezentei cauze depinde indispensabil de interpretarea care poate fi dată prevederilor art. 37 alin. 5 Cod proc. civ., căci contravenția pe care subscrisa am săvârșit-o poate fi sancționată doar atâta timp cât termenul de prescripție nu s-a împlinit.

Nu în ultimul rând, este necesar ca ÎCCJ să nu mai fi statuat asupra acestei chestiuni de drept sau ca ea să nu mai fi făcut obiectul unui Recurs în Interesul Legii. Deși există RIL-uri care ating alte prevederi din Legea nr. 50/1991, niciunul dintre acestea nu analizează chestiunea în discuție. Astfel că și această condiție de admisibilitate este îndeplinită.

În consecință, fiind îndeplinite condițiile de admisibilitate ale sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, a solicitat să se dispună sesizarea acesteia.

II. Expunerea problemei de drept a cărei dezlegare o solicită

Conform prevederilor art. 3 din Legea 50/1991, construcțiile se pot realiza numai cu respectarea autorizației de construire, iar executarea lucrărilor fără această autorizație, constituie contravenție conform art. 26. De asemenea, art. 31 prevede faptul că dreptul de a constata contravențiile și de a aplica amenziile prevăzute la art. 26 se prescrie în termen de 3 ani de la data săvârșirii faptei.

Art. 37 alin. 5 din Legea 50/1991 prevede faptul că acele construcții executate fără autorizație de construire sau cu nerespectarea prevederilor acesteia, precum și cele care nu au efectuată recepția la terminarea lucrărilor, potrivit legii, nu se consideră finalizate.

Bazându-ne pe orientarea CEDO unanim cunoscută, conform căreia sancțiunile administrative cu caracter represiv sunt apropiate de pedepsele penale, fiind irelevantă pentru aplicarea Convenției separarea pe care legislația internă a unui stat o face în fapte ilicite de natură penală sau administrativă, putem face o paralelă între săvârșirea faptelor contravenționale și cele penale.

Astfel, conform doctrinei de specialitate din dreptul penal, o faptă este săvârșită continuu atunci când executarea acesteia este aptă de a se prelungi în timp. O astfel de faptă se consumă la momentul la care sunt întrunite elementele constitutive prevăzute de lege pentru săvârșirea ei și se epuizează la momentul încetării activității infracționale.

În cazul său, activitatea contravențională nu este în nicio măsură aptă de a se prelungi în timp, căci, contravenția pentru care suntem sancționați constă în agățarea pe clădire a unei bucăți de material inscripționate cu un mesaj publicitar.

Or, dacă aplicăm analogia mai sus explicată, așa zisa faptă a apelantei de a construi în lipsa autorizației s-a consumat la momentul la care am început agățarea de clădire prin prindere și s-a epuizat la momentul la care prinderea a fost completă. Toate acestea în anul 2013, acesta fiind și momentul la care termenul de prescripție pentru sancționarea contravenției a început să curgă.

În schimb, dacă interpretarea pe care o dăm art. 37 alin. 5 este aceea că apelanta prinde în continuare, fără epuizarea acțiunii, acea bucată de material pe clădire din 2013 și o să continue să o facă până când, fie va fi oprită de către autoritățile abilitate, fie va dori să o facă, se ajunge la o lipsă a aplicabilității art. 31 din Legea 50/1991.

Data la care se consideră săvârșită contravenția este, așadar, una esențială. O interpretare a art. 37 alin. 5 în sensul că pentru toate construcțiile realizate fără autorizație, data la care este săvârșită contravenția, este cea la care autoritățile abilitate decid să o sancționeze, nu face altceva decât să lase fără aplicabilitate art. 31.

Dacă, însă, art. 37 alin. 5 doar stabilește faptul că lipsa autorizației de construire sau nerespectarea limitelor acesteia duce la imposibilitatea realizării construcției în acest fel, fără nicio legătură cu data la care contravenția a fost săvârșită, acest lucru ar trebui stabilit expres de către Înalta Curte, pentru ca greșita lui interpretare să înceteze.

III. Concluzii

Conform tuturor celor expuse mai sus prezenta cauză se află spre judecare în ultima instanță, în fața Tribunalului ..., iar soluționarea pe fond a ei depinde de lămurirea unei chestiuni de drept asupra căreia ÎCCJ nu mai a statuat și care nu face obiectul unui RIL.

Solicitarea apelantei adresată Înaltei Curți De Casație și Justiție este de stabilă dacă interpretarea prevederilor articolului criticat trebuie făcută în sensul de a crea o imprescriptibilitate a posibilității sancționării contravențiilor de a construi în lipsa sau cu nerespectarea autorizației de construire.

De asemenea, a mai solicitat, ca în temeiul art. 520 Cod proc. civ. trimiterea prezentei cereri spre soluționare Înaltei Curți și să se dispună suspendarea cauzei până la pronunțarea hotărârii prealabile.

Analizand admisibilitatea sesizării, instanța reține următoarele:

Potrivit dispozițiilor art. 519 din Codul de procedură civilă, dacă, în cursul judecății, un complet de judecată al Înaltei Curți de Casație și Justiție, al curții de apel sau al tribunalului, investit cu soluționarea cauzei în ultimă instanță, constatând că o chestiune de drept, de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei respective, este nouă și asupra acesteia Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat și nici nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare, va putea solicita Înaltei Curți de Casație și Justiție să

pronunțe o hotărâre prin care să se dea rezolvare de principiu chestiunii de drept cu care a fost sesizată.

Conform art. 520 alin. 1 și 2 din același normativ, sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție se face de către completul de judecată după dezbateri contradictorii, dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la art. 519, prin încheiere care nu este supusă niciunei căi de atac, iar dacă prin încheiere se dispune sesizarea, aceasta va cuprinde motivele care susțin admisibilitatea sesizării potrivit dispozițiilor art. 519, punctul de vedere al completului de judecată și al părților, iar prin încheiere cauza va fi suspendată până la pronunțarea hotărârii prealabile pentru dezlegarea chestiunii de drept.

Din cuprinsul prevederilor legale enunțate anterior se desprind condițiile de admisibilitate pentru declanșarea procedurii de sesizare în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, condiții care trebuie să fie întrunite în mod cumulativ, după cum urmează: existența unei cauze aflate în curs de judecată; instanța care sesizează Înalta Curte de Casație și Justiție să judece cauza în ultimă instanță; cauza care face obiectul judecării să se afle în competența legală a unui complet de judecată al Înaltei Curți de Casație și Justiție, al curții de apel sau al tribunalului investit să soluționeze cauza în ultimă instanță; soluționarea pe fond a cauzei în curs de judecată să depindă de chestiunea de drept a cărei lămurire se cere; chestiunea de drept a cărei lămurire se cere să fie nouă; chestiunea de drept nu a făcut obiectul statuării Înaltei Curți de Casație și Justiție și nici obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare.

Procedând la analiza asupra admisibilității sesizării, se constată că primele trei condiții sunt îndeplinite, întrucât Tribunalul Cluj este legal investit cu soluționarea unei cereri de apel, într-un litigiu având ca obiect plângere contravențională, ceea ce conferă competență exclusivă, în primă instanță, judecătorei, în temeiul art. 32 alin. (1) din O.G. n. 272001, iar hotărârile pronunțate de judecătoreie sunt supuse numai apelului conform art. 34 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001, sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție realizându-se de un complet din cadrul Tribunalului Cluj, investit cu soluționarea cauzei în ultimă instanță potrivit dispozițiilor legale indicate.

Condiția de admisibilitate referitoare la caracterul esențial al chestiunii de drept de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei pendinte în care se ridică este îndeplinită, deoarece, față de obiectul cauzei, de interpretarea dată prevederilor art. 37 alin. 5 din Legea 50/1991 în raport de institutia prescripției răspunderii contravenționale și data de la care începe să curgă aceasta, depinde soluționarea pe fond a cauzei.

Problema de drept enunțată este nouă, întrucât, chestiunea nu a fost dezlegată jurisprudențial într-o așa manieră încât nu e susceptibilă de diferite interpretări și nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare, conform evidențelor Înaltei Curți de Casație și Justiție, consultate la data sesizării în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile.

Completul de judecată apreciază că interpretarea prevederilor art. 37 alin. 5 din Legea 50/1991 nu poate conduce, în principiu, la imprescriptibilitatea răspunderii contravenționale.

În raport de cele mai sus arătate, apreciind că se impune ca Înalta Curte de Casație și Justiție să dea o rezolvare de principiu acestei chestiuni de drept de care depinde soluționarea în fond a prezentei cauze, se va constata admisibilă sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la chestiunea de drept supusă analizei și se va dispune suspendarea judecării conform prevederilor art. 520 alin. 2 Cod procedură civilă.

PENTRU ACESTE MOTIVE,
ÎN NUMELE LEGII
DISPUNE

Sesizează Inalta Curte de Casatie si Justitie în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept vizând interpretarea art. 37 alin. 5 din Legea 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, respectiv dacă sancțiunea contravențională prevăzută de art.26 alin.1 lit.a și b din aceeași lege se poate aplica oricând, contravenția având caracter continuu, ori dacă termenul de prescripție prevăzut de art.31 din aceeași lege începe să curgă de la savârșirea faptei în materialitatea ei, solicitare formulată de apelanta

Suspendă judecarea cauzei în temeiul art.520 alin.2 C.pr.civ.

Pronunțată prin punerea soluției la dispoziția părților prin mijlocirea grefei instanței azi, 2.2019.

Președinte,

Judecător,

Grefier