

Măsura tehnico-administrativă a ridicării vehiculelor staționate neregulamentar aplicată în baza O.U.G. nr. 195/2002. Competența soluționării contestației

*Ionuț Militaru, judecător,
Judecătoria Sectorului 6 București*

We think the provisions of the Emergency Government Ordinance No. 195/2002 are clear and predictable, as the administrative measure of lifting vehicles is challengeable by an administrative complaint, even if that measure is taken by another act than the civil penalty, taking into account the specific provisions of the road traffic legislation on the legal remedies and the close relationship between the disciplinary measures provided by the police agent (main, supplementary or simple administrative sanctions).

As decisions concerning the plea for granting financial losses from the police or the companies involved were rejected, we think the right to access to a court may be ensured through a distinct remedy, by taking action for annulment of the administrative act under the Law No. 554/2004, and also through an action for granting damages based on the same law.

We also think that in the framework of an action under common law, the administrative act of lifting vehicles might be challenged as reliance on a plea of illegality, which is not subjected to a mandatory preliminary procedure.

If binding (legislative or judicial) measures designed to unite the case law are taken, there should be established the exclusive powers of the district court, as specific administrative court according to the Government Ordinance No. 2/2001, to hear actions against administrative measures. Currently, we support the admissibility of other legal remedies in order not to breach the right to access to a court, as guaranteed by Article 21 of the Constitution and Article 6 of the European Convention on Human Rights.

1. Aspecte introductive

Impactul social al măsurii tehnico-administrative a ridicării vehiculelor staționate neregulamentar, precum

și practica neunitară a instanțelor judecătorești ne-au determinat să realizăm acest studiu cu privire la modul de aplicare a prevederilor art. 64 din

O.U.G. nr. 195/2002¹ privind circulația pe drumurile publice, în sensul că au existat situații în care cererile de chemare în judecată au fost respinse ca inadmisibile de instanțele judecătorești cu privire la capătul de cerere având ca obiect acțiunea în pretenții civile pentru restituirea sumei achitate de proprietarul vehiculului cu titlu de contravaloare a serviciilor unui operator privat de ridicare, transport și depozitare a vehiculului, situație ce ar putea conduce la încălcarea art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului sub aspectul dreptului de acces la un tribunal.

Vom trata în paragrafele următoare jurisprudența internă, a instanțelor judecătorești, vom analiza natura măsurii contravenționale și drepturile fundamentale afectate prin raportare la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, cu scopul de a determina garanțiile necesare pentru ca măsura să fie legal aplicată și supusă controlului unei instanțe.

2. Jurisprudența instanțelor judecătorești

2.1. Prin sentința civilă nr. 4576 din 04.06.2009 pronunțată de Judecătoria Sectorului 6 București în dosarul nr. 1953/303/2009² a fost admisă plângerea formulată în contradictoriu cu intimata D.G.P.M.B. - Brigada de Poliție Rutieră, cu consecința anulării procesului-verbal de contravenție emis de intimată și a exonerării petentului de executarea amenzii contravenționale și a sancțiunii complementare aplicate prin procesul-verbal de contravenție, și s-a admis cererea privind obligarea

pârâtei D.G.P.M.B. - Brigada de Poliție Rutieră la daune materiale, în valoare de 500 lei.

În motivare s-a reținut sub aspectul temeiniciei, că susținerile petentului din plângere, întărite și prin obiecțiunile formulate în cuprinsul procesului-verbal de contravenție, sunt confirmate de cercetarea la fața locului efectuată în cauză și care relevă o distanță între cele două puncte indicate de agentul constator de 36,9 m.

Comparând probatoriul administrat de instanță cu respectarea principului nemijlocirii cu mijloacele de probă puse la dispoziție de intimată (2 planșe foto), instanța a reținut că acestea din urmă nu sunt în măsură să ofere o imagine fidelă cu cea reală, concludentă cu privire la poziționarea vehiculului surprins pe banda magnetică, localizarea acestuia fiind aproximativă în absența unor repere clare, în funcție de care să se poată identifica cu precizie locul unde a fost găsit autoturismul de către intimată la momentul constatării contravenției, deficiențe ce permit totodată a se face și aplicarea principiului *in dubio pro reo* (dubiul profită petentului). În atare condiții, instanța a apreciat că probele de la dosar, analizate în ansamblu, prin coroborare, vin în susținerea celor învederate de contestator în cuprinsul plângerii, conducând la o soluție favorabilă acestuia.

În ceea ce privește ultimul capăt de cerere, față de situația de fapt reținută, instanța a apreciat că, în speță, sunt îndeplinite condițiile pentru angajarea răspunderii civile delictuale a intimatei, pe temeiul dispozițiilor art. 998-999 C.civ.

¹ Publicată în M.Of., Partea I, nr. 958 din 28 decembrie 2002 și republicată în M.Of., Partea I, nr. 670 din 3 august 2006.

² Nepublicată, definitivă și irevocabilă prin nerecurare.

Astfel, instanța a reținut că fundamentul angajării răspunderii intimitei în prezenta cauza este determinat de culpa procesuală a acesteia în litigiul în care petentul a solicitat anularea procesului-verbal de contravenție. Culpă intimitei a fost dovedită implicit, ca urmare a soluționării în mod favorabil petentului a primului capăt de cerere, întrucât întocmirea defectuoasă a actului sancționator, cu consecința luării măsurii de ridicare a auto-vehiculului a provocat contestatorului un prejudiciu în quantum de 500 lei, reprezentând suma plătită pentru recuperarea mașinii și care îndeplinește condițiile cerute de lege, acelea de a fi un prejudiciu cert și încă nereparat.

Cum în cauză, actul sancționator a fost desființat pentru nelegalitate și netemeinicie, rezultă că petentul a dovedit săvârșirea de către intimată a unei fapte ilicite (care constă în întocmirea nelegală a procesului-verbal de contravenție), a dovedit culpa acesteia, precum și existența unui raport de cauzalitate între prejudiciu și fapta ilicită, astfel încât instanța a apreciat drept întemeiată acțiunea petentului, reținând că, în cauză, nu s-a făcut dovada existenței unui fundament juridic al obligării petentului la plata sumei pretinse de acesta.

2.2. Prin sentința civilă nr. 814 din 29.01.2010 pronunțată de Judecătoria Sectorului 6 București în dosarul nr. 17688/303/2009³ a fost admisă în parte plângerea formulată în contradictoriu cu intimata D.G.P.M.B. - Brigada de Poliție Rutieră, cu consecința anulării procesului-verbal de contravenție și a sancțiunilor aplicate prin acesta, și a

notei de constatare din 07.11.2009 cu privire la măsura tehnico-administrativă de ridicare a vehiculului și s-a admis în parte acțiunea în răspundere civilă delictuală formulată împotriva intimitei D.G.P.M.B- Brigada de Poliție Rutieră, fiind obligată aceasta la plata către reclamantă a sumei de 500 de lei reprezentând daune materiale.

Din punct de vedere procesual, instanța a reținut că sunt pe deplin aplicabile dispozițiile art. 1 alin. 1 C.pr.civ. față de capătul de cerere privind restituirea sumei de 500 lei, valoarea pretențiilor fiind sub 500.000 de lei. Întrucât această sumă nu se solicită a fi restituită în cadrul capătului de cerere având ca obiect plângere contravențională, ci printr-un capăt de cerere distinct, întemeiat pe răspunderea civilă delictuală, competența materială revine judecătoriei.

În ceea ce privește calitatea procesuală pasivă a intimitei, instanța a reținut că aceasta are calitate pasivă pe capătul de cerere având ca obiect acțiune în răspundere civilă delictuală, din moment ce se invocă de către reclamantă caracterul ilicit al faptei de a ridica vehiculul, urmând ca temeinicia pretențiilor să fie analizată în cadrul fondului litigiului.

Verificând, potrivit art. 34 al. 1 din O.G. nr. 2/2001, legalitatea procesului verbal de constatare și sancționare a contravenției, instanța a constatat că actul a fost încheiat cu încălcarea dispozițiilor legale.

S-a arătat că deși agentul constator face referire la o „staționare”, nu se indică intervalul orar în care vehiculul s-a aflat imobilizat voluntar. Conform art. 63 alin. 1 din O.U.G. nr. 195/2002

³ Nepublicată, definitivă și irevocabilă prin nerecurare.

se consideră oprire imobilizarea voluntară a unui vehicul pe drumul public, pe o durată de cel mult 5 minute. Peste această durată, imobilizarea se consideră staționare. Agentul constatator indică doar data de 07.11.2009, ora 11:45 și este de netăgăduit că fapta nu a fost continuă (în sensul că nu a durat până la data și ora întocmirii procesului-verbal, 09.11.2009, ora 09:44), din moment ce vehiculul a fost ridicat de prepușii S.C. I.A.E. S.R.L., astfel cum rezultă din factura fiscală nr. 13526 din 07.11.2009.

Prin urmare, lipsa intervalului orar din procesul-verbal constituie o lipsă ce nu permite calificarea faptei drept „staționare”, astfel că nu este vorba despre contravenția prevăzută și sancționată de art. 100 alin. 2 și art. 108 lit. b pct. 7 din O.U.G. nr. 195/2002.

Potrivit art. 17 din O.G. nr. 2/2001, *lipsa faptei săvârșite atrage nulitatea procesului-verbal*. Nulitatea se constată și din oficiu.

O descriere insuficientă a faptei săvârșite echivalează cu lipsa faptei, conform textului citat, iar sancțiunea nu poate fi decât anularea procesului-verbal pentru a se înlătura vătămarea pricinuită contestatorului, vătămare care se prezumă, având în vedere că nulitatea este expresă, dar care rezultă și din probele administrate în fața instanței. Astfel, instanța nu poate stabili în ce a constat staționarea „neregulamentară” pe care a perceput-o agentul constatator.

Descrierea generică a faptei prin preluarea textului de lege care incriminează contravenția nu este suficientă, echivalează cu lipsa descrierii faptei săvârșite și este sancționată cu nulitatea procesului-verbal întrucât creează o situație de dezavantaj persoanei sancționate, instanța neputând

analiza care dintre condițiile legale nu au fost respectate sau ce lipsuri au existat care să fi făcut staționarea „neregulamentară”, mai ales în condițiile în care acest termen este unul relativ și trebuie stabilit un criteriu obiectiv de apreciere, pentru a nu exista o exercitare discreționară a atribuțiilor în constatarea și sancționarea contravențiilor.

Trebuie observat totodată că agentul constatator nu a respectat nici dispozițiile imperative ale art. 16 alin. 1 din O.G. nr. 2/2001, conform cărora procesul-verbal de constatare a contravenției va cuprinde în mod obligatoriu *descrierea faptei contravenționale* cu indicarea datei, orei și *locului în care a fost săvârșită*, precum și arătarea *tuturor împrejurărilor ce pot servi la aprecierea gravității faptei și la evaluarea eventualelor pagube pricinuite*.

Acest lucru este necesar în cazul de față, deoarece sancțiunea principală (puncte amendă) a fost însoțită de o sancțiune complementară (puncte penalizare) și de o măsură tehnico-administrativă (ridicarea vehiculului).

Sub aspectul temeiniciei, instanța a reținut că, deși în dreptul intern contravențiile au fost scoase de sub incidența dreptului penal și procesual penal, în lumina jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului (cauzele *Engel c. Olandei*, *Lutz c. Germaniei*, *Lauko c. Slovaciei* și *Kadubec c. Slovaciei*), acest gen de contravenții intră în sfera „acuzărilor în materie penală” la care se referă primul paragraf al art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. La această concluzie conduc două argumente: norma juridică ce sancționează astfel de fapte are caracter general (O.U.G. nr. 195/2002 se adresează tuturor cetățenilor); sancțiunile contraven-

ționale aplicabile (amenda alternativ cu sancțiunile complementare) urmăresc un scop preventiv și represiv.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a considerat cu alte ocazii (cauzele *Eanady c. Slovaciei*, *Ziliberberg c. Moldovei*, *Neață c. României*, *Anghel c. României*) că aceste criterii (care sunt alternative, iar nu cumulative) sunt suficiente pentru a demonstra că fapta în discuție are în sensul art. 6 din Convenție „caracter penal”.

Conform jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, dreptul unei persoane de a fi prezumată nevinovată și de a solicita acuzării să dovedească faptele ce i se impută *nu este absolut*, din moment ce prezumțiile bazate pe fapte sau legi operează în toate sistemele de drept și nu sunt interzise de Convenția Europeană a Drepturilor Omului, în măsura în care statul respectă limite rezonabile, având în vedere *importanța scopului urmărit*, dar și *respectarea dreptului la apărare* (cauza *Salabiaku c. Franței*, hotărârea din 7 octombrie 1988, paragraf 28, cauza *Västberga Taxi Aktiebolag și Vulic c. Suediei*, paragraf 113, 23 iulie 2002).

Având în vedere aceste principii, instanța a constatat că agentul constata-tor nu a menționat care este cazul de interdicere a staționării nici în procesul-verbal și nici în nota de constatare prin care a dispus ridicarea vehiculului. Deși în procesul-verbal s-a reținut că petenta ar fi condus autoturismul în data de 07.11.2009 și ar fi staționat neregulamentar, din planșele foto depuse în susținerea procesului-verbal rezultă că vehiculul se află în dreptul unui indicator rutier „Parcare”. Instanța a reținut că probele administrate nu dovedesc că petenta ar fi

staționat „neregulamentar”, nefiind incident niciunul din cazurile prevăzute de art. 142 sau 143 din H.G. nr. 1391/2006, motiv pentru care instanța s-a constatat și netemeinicia procesului-verbal de contravenție.

În privința măsurii tehnico- administrative, instanța a reținut că este competentă să soluționeze cererea contestatoarei de anulare a notei de constatare prin care a fost dispusă, cu referire la dispozițiile art. 64 și art. 97 lit. d din O.U.G. nr. 195/2002, art. 180 din H.G. nr. 1391/2006 și art. 17 C.pr.civ.

În privința nelegalității și netemeinicii măsurii tehnico-administrative, instanța a constatat că argumentele anterioare în legătură cu nelegalitatea și netemeinicia procesului-verbal devin incidente și în cazul notei de constatare.

Chiar dacă privește o măsură tehnico-administrativă, actul ce cuprinde dispoziția de ridicare a vehiculului trebuie să fie motivat. O descriere insuficientă a faptei săvârșite echivalează cu lipsa faptei, iar sancțiunea nu poate fi decât anularea procesului-verbal pentru a se înlătura vătămarea pricinuită contestatorului, vătămare care se prezumă. Descrierea generică a faptei prin preluarea textului de lege care incriminează contravenția nu este suficientă, echivalează cu lipsa descrierii faptei săvârșite și este sancționată cu nulitatea actului întrucât creează o situație de dezavantaj persoanei sancționate, instanța neputând analiza care dintre condițiile legale nu au fost respectate sau ce lipsuri au existat care să fi determinat ridicarea vehiculului.

Locația în care se afla parcat vehiculul reprezentat în fotografia reprezintă o zonă a drumului public în care oprirea și staționarea sunt permise (parcare

semnalizată corespunzător), astfel că măsura ridicării, pe lângă faptul că este nelegală pentru condiții de formă ale actului prin care a fost dispusă, este și neîntemeiată.

În nota de constatare nu s-a reținut că vehiculul ar fi reprezentat un obstacol pentru circulația publică. Or, din toate dispozițiile Hotărârii Consiliului Local al Sectorului 6 nr. 14/2009, indicată în cuprinsul notei de constatare, rezultă că ridicarea vehiculului este o măsură deosebit de gravă, ce nu poate fi discreționară din moment ce există alternativa blocării roților, astfel că trebuie să respecte condiții minime de proporționalitate, motiv pentru care instanța reține că vehiculul trebuie să constituie un obstacol pentru circulația publică ce ar impune cu necesitate îndepărtarea de pe carosabil.

Aceste condiții *cumulative* trebuie îndeplinite în orice situație, în caz contrar măsura având un vădit caracter abuziv. În cazul de față, așa cum s-a reținut și în legătură cu netemeinicia procesului-verbal de contravenție, vehiculul nu constituia un obstacol pentru circulația publică, motiv pentru care instanța a dispus anularea notei de constatare nr. 22 din 07.11.2009 și a măsurii tehnico-administrative a ridicării vehiculului.

În analiza condițiilor răspunderii civile delictuale în persoana intimitei D.G.P.M.B. – Brigada de Poliție Rutieră, instanța a arătat că art. 998 C.civ. prevede că „orice faptă a omului, care cauzează altuia un prejudiciu, obligă pe acela din a cărui greșală s-a ocazionat a-l repara”, iar art. 999 C.civ. prevede că „omul este responsabil nu numai de prejudiciul ce a cauzat prin fapta sa, dar și de acela ce a cauzat prin neglijența sau prin imprudența sa”.

Din prevederile legale menționate rezultă că pentru angajarea răspunderii

civile delictuale se cer a fi întrunite cumulativ următoarele condiții: a) existența unui prejudiciu; b) existența unei fapte ilicite; c) existența unui raport de cauzalitate între fapta ilicită și prejudiciu; d) existența vinovăției celui care a cauzat prejudiciul.

Prejudiciul constă în plata sumei de 500 de lei reprezentând cheltuieli de ridicare, transport și depozitare a autoturismului percepute de S.C. I.A.E. S.R.L. Petenta nu a făcut însă în condițiile art. 1169 C.civ. dovada pretinselor daune interese de 3.000 de lei produse de D.G.P.M.B. – Brigada de Poliție Rutieră datorită faptului că ar fi fost nevoită să transporte cumpărăturile făcute în piață, datorită timpului pentru recuperarea vehiculului sau emoțiilor provocate de lipsa mașinii din locul de parcare. În aceste condiții, fără a nega faptul că situația în care a fost pusă contestatoarea i-a creat anumite neplăceri, din punct de vedere moral instanța apreciază că simpla admitere a cererii de chemare în judecată constituie o reparație suficientă, fără a se impune acordarea unor sume suplimentare drept prejudiciu moral.

Fapta ilicită constă în aceea că vehiculul a fost ridicat din locul unde se afla staționat regulamentar, fără a reprezenta un obstacol pentru circulația rutieră.

Existența raportului de cauzalitate între fapta ilicită și prejudiciu rezultă din însăși materialitatea faptei și din cele expuse cu privire la nelegalitatea și netemeinicia actelor contestate.

Vinovăția reprezintă atitudinea psihică pe care autorul a avut-o în momentul săvârșirii faptei ilicite sau, mai exact, la momentul imediat anterior săvârșirii acesteia, față de faptă și urmările acesteia. În dreptul civil, răspunderea civilă delictuală operează,

în principiu, *pentru cea mai ușoară culpă*, iar obligația de reparare a prejudiciului este *integrală, indiferent de gravitatea vinovăției*.

Aplicând un criteriu obiectiv de apreciere a culpei, al omului normal, avizat, prudent (*bonus pater familias*), precum și elemente subiective, cum ar fi calitățile și pregătirea subiectului activ, împrejurările în care a fost săvârșită fapta, trebuie stabilit dacă agentul constatator, în calitate de prepus al D.G.P.M.B. – Brigada de Poliție Rutieră a avut reprezentarea caracterului ilicit al acțiunii sale, în sensul că vehiculul respectiv nu era staționat neregular și nu reprezenta un obstacol pentru circulația rutieră.

În cazul de față, instanța a reținut că polițistul rutier își desfășoară activitatea ca profesionist al domeniului său, iar criteriul obiectiv de apreciere a culpei - al omului normal și prudent - trebuie avut în vedere cu maximă exigență, deoarece acesta emite actul prin care se ia măsura ridicării vehiculului, executată ulterior de angajații S.C. I.A.E. S.R.L. Or, în cazul de față, agentul constatator a întocmit acte ce nu îndeplinesc condiții de legalitate (lipsa descrierii faptei și a motivării) cu privire la un vehicul staționat regulamentar.

Prin urmare, conform art. 1000 alin. 3 C.civ., instanța a admis acțiunea în răspundere civilă delictuală formulată împotriva intimatului D.G.P.M.B- Brigada de Poliție Rutieră și a obligat această instituție la plata către reclamantă a sumei de 500 de lei reprezentând daune materiale, respingând cererea pentru restul sumelor ca neîntemeiată.

2.3. O acțiune în pretenții îndreptată împotriva operatorului privat care a

executat dispoziția de ridicare a autovehiculului a fost respinsă ca neîntemeiată prin sentința civilă nr. 819 din 29.01.2010 pronunțată de Judecătoria Sectorului 6 București în dosarul nr. 12286/303/2009.⁴

Plângerea privea procesul-verbal de contravenție prin care s-a reținut că petentul ar fi staționat neregular autoturismul, prin aceea că nu se afla paralel și lângă partea dreaptă a părții carosabile.

Instanța a arătat că art. 63 alin. 5 din O.U.G. nr. 195/2002, indicat în procesul-verbal, prevede că vehiculul oprit sau staționat pe partea carosabilă trebuie așezat lângă și în paralel cu marginea acesteia, pe un singur rând, dacă printr-un alt mijloc de semnalizare nu se dispune altfel.

Din acest text rezultă, ca regulă de principiu, că vehiculul staționat trebuie poziționat cât mai aproape de marginea carosabilului, iar nu pe benzile din mijloc. Textul trebuie interpretat prin raportare la dispozițiile art. 142 lit. h din H.G. nr. 1391/2006, care prevăd că oprirea este interzisă în dreptul altui vehicul oprit pe partea carosabilă, *dacă prin aceasta se stânjenește circulația a două vehicule venind din sensuri opuse*, precum și în dreptul marcajului continuu, în cazul în care conducătorii celorlalte vehicule care circulă în același sens ar fi obligați, din această cauză, să treacă peste acest marcaj.

Art. 142 lit. h din H.G. nr. 1391/2006 reglementează deci situația în care este permisă oprirea unui vehicul în dreptul altuia oprit pe partea carosabilă, cu singura condiție ca prin aceasta să nu se stânjenească circulația a două vehicule venind din sensuri opuse. Prin urmare, al doilea vehicul nu poate fi

⁴ Npublicată, definitivă și irevocabilă prin nerecurare.

considerat ca staționând „lângă” marginea părții carosabile, din moment ce reperul cel mai apropiat este celălalt vehicul, a cărui lățime reprezintă distanța până la marginea carosabilului.

Deși planșele foto depuse în susținerea procesului-verbal nu fac dovada situației de fapt reținute de agentul constatator, întrucât nu se observă toate detaliile drumului public, ci vehiculul pare a staționa într-o parcare rezidențială, instanța constată că petentul însuși, deși nu avea această obligație, a depus fotografii mult mai evidente cu privire la configurația drumului public. Se impune prin urmare o analiză mai atentă a acestei împrejurări de fapt.

În fotografiile depuse de petent se poate observa marginea părții carosabile și este evidențiată locația unde vehiculul fusese staționat, aspect necontestat în cauză. Potrivit susținerii petentului, acest loc este folosit pentru parcare a vehiculelor, fiind o zonă liberă.

Într-adevăr, instanța constată că drumul public are configurația unei intersecții în forma literei V, iar spațiul pe care se afla parcat vehiculul este delimitat prin marcaje (linie întreruptă). Potrivit H.G. nr. 1391/2006, partea carosabilă poate fi marcată pentru *delimitare* cu linie discontinuă sau cu linie continuă. În cazul de față, administratorul drumului public a marcat spațiul dintre cele două drumuri care se intersectează cu linie discontinuă, astfel că suprafața pe care se afla staționat vehiculul nu reprezenta „partea carosabilă” pentru a fi aplicabile

dispozițiile art. 63 alin. 5 din O.U.G. nr. 195/2002.

Potrivit art. 144 din H.G. nr. 1391/2006, administratorul drumului public este obligat să delimiteze și să semnalizeze corespunzător sectoarele de drum public unde este interzisă oprirea sau staționarea vehiculelor. Or, în cazul de față nu există niciun marcaj de interdicere a opririi/staționării pe acest spațiu liber, delimitat de partea carosabilă, și niciun indicator rutier în acest sens.

Nefiind incident niciunul din cazurile prevăzute de art. 142 sau 143 din H.G. nr. 1391/2006, instanța a reținut netemeinicia procesului-verbal de contravenție. Aceleași motive au stat la baza soluției de anulare a notei de constatare cu privire la măsura tehnico-administrativă de ridicare a vehiculului, încheiată de intimata D.G.P.M.B.-Brigada de Poliție Rutieră.⁵

Cu privire la acțiunea în răspundere civilă delictuală, instanța a reținut că pârâta S.C. I.A.E. S.R.L. este doar un executant al unei obligații asumate contractual, aceea de a ridica, transporta și depozita autoturismele individualizate prin nota de constatare de către prepusul D.G.P.M.B. – Brigada de Poliție Rutieră. Potrivit art. 21 din H.C.L.S.6 nr. 14/2009, plata tarifelor aferente operațiunilor de blocare, ridicare, transport și depozitare a autovehiculelor sau vehiculelor (stabilită prin art. 19 din hotărâre) se efectuează la reprezentantul operatorului autorizat care a efectuat operațiunile de blocare, ridicare, transport și depozitare care are obligația să elibereze chitanța fiscală.

⁵ A se vedea în același sens sentința civilă nr. 319 din 15.01.2010 pronunțată de Judecătoria Sectorului 6 București în dosarul nr. 17277/303/

2009 (nepublicată), definitivă și irevocabilă prin nerecurare.

De principiu, pârâta S.C. I.A.E. S.R.L. acționează doar ca un mandatar al autorităților, prestând serviciul pentru care a contractat. Din punct de vedere delictual contează însă vinovăția acestei persoane juridice, pentru a evita situațiile abuzive, în care ar putea acționa cu scopul obținerii veniturilor corespunzătoare taxelor aplicate.

Vinovăția reprezintă atitudinea psihică pe care autorul a avut-o în momentul săvârșirii faptei ilicite sau, mai exact, la momentul imediat anterior săvârșirii acesteia, față de faptă și urmările acesteia. În dreptul civil, răspunderea civilă delictuală operează, în principiu, *pentru cea mai ușoară culpă*, iar obligația de reparare a prejudiciului este *integrală, indiferent de gravitatea vinovăției*.

Aplicând un criteriu obiectiv de apreciere a culpei, al omului normal, avizat, prudent (*bonus pater familias*), precum și elemente subiective, cum ar fi calitățile și pregătirea subiectului activ, împrejurările în care a fost săvârșită fapta, trebuie stabilit dacă prepușii S.C. I.A.E. S.R.L. au avut reprezentarea caracterului ilicit al acțiunilor lor, în sensul că vehiculul respectiv nu era staționat neregulamentar și nu reprezenta un obstacol pentru circulația rutieră. Numai în cazul în care împrejurările de fapt ar fi putut conduce la concluzia că prepușii pârâtei nu și-ar fi putut reprezenta caracterul ilicit al faptei acestora, în condițiile existenței unui act administrativ *aparent* legal, S.C. I.A.E. S.R.L. ar putea fi exonerată de răspundere civilă delictuală.

Dispozițiile OUG 195/2002 sunt clare și previzibile în sensul că măsura tehnico-administrativă a ridicării unui vehicul poate fi contestată în cadrul plângerii contravenționale, chiar dacă este luată printr-un act separat de procesul-verbal de contravenție.

În cazul de față, instanța reține că nu exista evidența necesară pentru a reține culpa pârâtei. Vehiculul în cauză era staționat la mare depărtare de marginea trotuarului, iar agentul de poliție rutieră a emis un act administrativ, aparent legal și temeinic, care a determinat prepușii S.C. I.A.E. S.R.L. să ridice vehiculul, existând așadar comanda autorității legitime. Instanța nu poate reține o culpă minimă a pârâtei S.C. I.A.E. S.R.L. deoarece, deși își desfășoară activitatea ca profesionist și criteriul obiectiv de apreciere a culpei, al omului normal și prudent, trebuie avut în vedere cu mai multă exigență, în cazul de față existau elemente exterioare (distanța mare de marginea din dreapta a spațiului în care vehiculul era staționat și configurația deosebită a drumului public care era prevăzut cu un spațiu liber între cele două străzi ce se intersectau) ce puteau conduce la convingerea intimă a prepușilor că măsura luată de agentul de poliție este legală și temeinică.⁶

Evident, culpa intinatei D.G.P.M.B. – Brigada de Poliție Rutieră are a fi analizată în funcție de alte criterii, fiind vorba despre emitentul actului administrativ nelegal și netemeinic, însă

⁶ A se vedea în același sens sentința civilă nr. 588 din 22.01.2010 pronunțată de Judecătoria Sectorului 6 București în dosarul nr. 16078/303/

2009 (nepublicată), definitivă și irevocabilă prin nerecurare.

instanța a constatat că este limitată în cazul de față de principiul disponibilității.

2.4. Dat fiind că vinovăția se apreciază în fiecare caz concret, au existat și soluții de admitere a acțiunii în răspundere civilă delictuală îndreptate împotriva operatorului autorizat.

Astfel, în sentința civilă nr. 7368 din 16.10.2009 pronunțată de Judecătoria Sectorului 2 București în dosarul nr. 7596/300/2009⁷ s-a reținut că vehiculul era staționat regulamentar. *La întâlnirea* indicatorului, conducătorul auto este obligat să reducă viteza, manevrele de oprire, staționare, mersul înapoi și întoarcerea fiind interzise, iar din planșele foto aflate la dosar a rezultat că vehiculul era parcat pe partea dreaptă, cu mult *înainte* de indicatorul ce a stat la baza sancționării contravenționale.

Potrivit art. 4 din Hotărârea Consiliului Local al Sectorului 2 nr. 107/2007, operațiunile de ridicare, transport, depozitare și eliberare a vehiculelor sau remorcilor se execută numai de către operatorul autorizat. Aceste operațiuni se pot realiza numai pe baza Dispoziției scrise de ridicare întocmită de către agentul constator din cadrul Brigăzii de Poliție Rutieră București și prin care s-a dispus ridicarea vehiculelor.

Agentul constator asistă pe toată perioada derulării operațiunilor de ridicare a vehiculelor și remorcilor de către operatorul autorizat.

Art. 5 prevede că după întocmirea Dispoziției scrise de ridicare, se va completa o *Nota de constatare de către reprezentantul operatorului*, aprobată

prin Anexa nr. 2 a hotărârii, care va fi semnată de agentul comunitar și un martor - asistent. Originalul va rămâne la reprezentantul operatorului, iar celelalte două copii ale notei de constatare se vor înmâna agentului comunitar și polițistului din cadrul Brigăzii de Poliție Rutieră.

Prin urmare, prepușii din cadrul operatorului autorizat S.C. S. S.A. execută operațiunea de ridicare în baza Dispoziției scrise de ridicare date de agentul din cadrul Brigăzii de Poliție Rutieră. De aici rezultă că, în principiu și ca regulă generală, responsabilitatea unei dispoziții nelegale de ridicare îi aparține Brigăzii de Poliție, de vreme ce agentul său a dat o dispoziție nelegală.

Cu toate acestea, *față de particularitățile cauzei de față*, instanța a reținut că responsabilitatea îi aparține în egală măsură și S.C. S. S.A. Astfel, așa cum rezultă din Regulamentul menționat, S.C. S. S.A. este un „operator autorizat”, iar prepușii săi sunt profesioniști care au dat ascultare unui ordin vădit ilegal și abuziv. Așa cum rezultă cu claritate din planșele foto, mașina petentei era parcată cu respectarea semnificației indicatorului „Drum îngustat pe partea stânga”, iar anularea procesului-verbal are loc în principal pentru motive de temeinicie. Ineficacitatea actului constator al contravenției nu rezultă dintr-un motiv pur formal, ci din încălcarea evidentă a legii de către agentul constator, aspect pe care prepușii S.C. S. S.A., în calitate de profesioniști ai unui operator autorizat, trebuiau să îl observe. Ei nu se pot prevala de Dispo-

⁷ Nepublicată, definitivă, recursul aflat în curs de soluționare pe rolul Tribunalului București -

Secția a IX-a Contencios Administrativ și Fiscal (www.tmb.ro).

ziția agentului constatator, aducerea la îndeplinire a ordinului superiorului înlăturând caracterul ilicit al faptei numai dacă el a fost dat cu respectarea formelor legale.

Or, în cauză, ordinul a fost vădit ilegal și abuziv, iar prejudiciul petentei constă în suma de 523,6 de lei reprezentând contravaloarea serviciilor prestate ilegal de S.C. S. S.A., reprezentând ridicarea vehiculului, transportul și depozitarea. Fapta ilicită constă în aceea că intimata S.C. S. S.A. a dispus și executat o măsură nelegală, respectiv ridicarea vehiculului din locul unde se afla staționat regulamentar, fără a reprezenta un obstacol pentru circulația rutieră, în condițiile în care prepușii săi au avut reprezentarea caracterului ilicit al acțiunilor lor, în sensul că vehiculul respectiv nu era parcat ilegal și nu reprezenta un obstacol pentru circulația rutieră.

Prin urmare, instanța a obligat pe intimata S.C. S. S.A. la plata către petentă a sumei de 523,6 lei reprezentând contravaloarea taxelor.⁸

2.5. Prin sentința civilă nr. 4661 din 05.06.2009 pronunțată de Judecătoria Sectorului 6 București în dosarul nr. 5213/303/2009⁹ au fost respinse ca neîntemeiate plângerea contravențională formulată de contestator împotriva procesului-verbal de contravenție întocmit de intimata D.G.P.M.B. – Brigada de Poliție Rutieră și acțiunea în pretenții formulată în contradictoriu cu pârâta S.C. I.A.E. S.R.L. având ca obiect restituirea sumei de 500 de lei reprezentând contravaloarea servi-

ciului de transport și depozitare a autoturismului.

Cu privire la dispoziția de ridicare a autovehiculului instanța a reținut că H.G. nr. 1391/2006 nu cuprinde dispoziții cu privire la modul în care se ia sau execută măsura ridicării vehiculelor, însă din modul de redactare a art. 64 din O.U.G. nr. 195/2002 rezultă că reglementarea poate fi realizată și prin alte acte normative decât hotărârea de Guvern, în cazul de față fiind vorba despre un act al autorităților publice locale.

Conform art. 12 din H.C.L.S.6 nr. 14/29.01.2009 operațiunile de ridicare, transport, depozitare și eliberare a vehiculelor sau remorcilor se execută numai de către operatorul autorizat. Aceste operațiuni se pot realiza numai în prezența agentului comunitar în baza Notei de constatare întocmită de către acesta.

Art. 13 prevede că operațiunile de blocare, ridicare, transport, depozitare și eliberare a autovehiculelor sau vehiculelor se realizează pe baza procesului-verbal de contravenție întocmit de agentul constatator din cadrul Poliției Comunitare a Sectorului 6 sau de către agentul constatator din cadrul Brigăzii de Poliție Rutiera a Municipiului București prin care s-a dispus ridicarea autovehiculului sau vehiculului, pe baza fotografiilor martor.

Sintetizând aceste dispoziții legale, instanța a reținut că măsura ridicării vehiculelor staționate neregulamentar trebuie dispusă printr-un act scris, denumit în H.C.L.S.6 nr. 14/2009 „notă

⁸ A se vedea în același sens sentința civilă nr. 588 din 22.01.2010 pronunțată de Judecătoria Sectorului 6 București în dosarul nr. 16078/303/2009 (nepublicată), definitivă și irevocabilă prin nerecurare.

⁹ Nepublicată, definitivă și irevocabilă prin respingerea recursului ca nefondat prin decizia civilă nr. 594 din 04.02.2010 a Tribunalului București - Secția a IX-a Contencios Administrativ și Fiscal (www.tmb.ro).

de constatare” (art. 14). Acest act administrativ privește așadar luarea măsurii și trebuie să existe în orice situație, având în vedere că ne aflăm în prezența unei măsuri tehnico-administrative prevăzute și de art. 97 lit. d din O.U.G. nr. 195/2002.

Instanța a constatat că agentul constatator a luat în mod corect măsura tehnico-administrativă a ridicării vehiculului staționat neregulamentar pe partea carosabilă a drumului public din Sectorul 6 și care constituia un obstacol pentru circulația publică din acea zonă, fiind respectate dispozițiile H.C.L.S.6 nr. 14/2009.

Așa fiind, suma de 500 de lei achitată de petent a fost în mod corect percepută de operatorul autorizat, în speță pârâta S.C. I.A.E. S.R.L., întrucât potrivit art. 21 din același act normativ, plata tarifelor aferente operațiunilor de blocare, ridicare, transport și depozitare a autovehiculelor sau vehiculelor (stabilită prin art. 19 din hotărâre) se efectuează la reprezentantul operatorului autorizat care a efectuat operațiunile de blocare, ridicare, transport și depozitare care are obligația să elibereze chitanța fiscală.¹⁰

Prin decizia civilă nr. 594 din 04.02.2010 a Tribunalului București - Secția a IX-a Contencios Administrativ și Fiscal, recursul formulat de contestator a fost respins ca neîntemeiat.

Examinând legalitatea și temeinicia sentinței recurate în raport de motivele invocate și din oficiu potrivit art. 304¹ C.pr.civ., tribunalul a reținut în motivare că intimata a făcut dovada situației de fapt descrise în procesul-verbal și în mod corect agenții de poliție au dispus ridicarea mașinii staționată neregulamentar.¹¹

2.6. Prin sentința civilă nr. 4562 din 03.06.2009 pronunțată de Judecătoria Sectorului 6 București în dosarul nr. 4517/303/2009¹² s-au respins ca neîntemeiate excepțiile necompetenței materiale, a lipsei calității procesuale pasive și a inadmisibilității acțiunii, iar pe fond a fost respinsă plângerea formulată de contestator împotriva procesului-verbal de contravenție întocmit de intimata D.G.P.M.B. – Brigada de Poliție Rutieră și a fost admis capătul de cerere formulat în contradictoriu cu pârâta S.C. I.A.E. S.R.L. având ca obiect restituirea sumei de 500 de lei reprezentând contravaloarea serviciului de transport și depozitare a autoturismului.

Pentru a pronunța această soluție, instanța de fond a reținut că prin procesul-verbal contestatorul a fost sancționat pentru săvârșirea contravenției prevăzute de art. 143 lit. a din Regulamentul de aplicare al O.U.G. nr. 195/2002 constând în aceea că a staționat voluntar autoturismul paralel cu un autovehicul parcat pe trotuar,

¹⁰ Soluția de respingere ca neîntemeiată a cererii de restituire a sumei plătite pentru ridicarea, transportul și depozitarea vehiculului a fost pronunțată, definitiv și irevocabil, și în dosarele civile aflate pe rolul Tribunalului București - Secția a IX-a Contencios Administrativ și Fiscal nr. 2234/303/2009 (decizia civilă nr. 962 din 19.02.2010), 5035/303/2009 (decizia civilă nr. 981 din 01.03.2010), 5222/303/2009 (decizia civilă nr. 1599 din 19.04.2010), 7559/303/2009 (decizia civilă nr. 1607 din

19.04.2010), 7928/303/2009 (decizia civilă nr. 1084 din 08.03.2010)- nepublicate.

¹¹ Trebuie observat că Tribunalul nu a invocat din oficiu excepția necompetenței materiale a judecătoriei sau inadmisibilitatea vreunui capăt de cerere, deși potrivit art. 304¹ C.pr.civ. recursul declarat împotriva unei hotărâri care, potrivit legii, nu poate fi atacată cu apel nu este limitat la motivele de casare prevăzute în art. 304, instanța putând să examineze cauza sub toate aspectele.

¹² Nepublicată.

blocând accesul acestuia și nerespectând modalitatea concretă de staționare.

Totodată, prin nota de constatare întocmită la aceeași dată de către un polițist rutier, conform prevederilor art. 64 din O.U.G. nr. 195/2002 și Hotărârii Consiliului Local al Sectorului 6 nr. 14/2009 s-a dispus ridicarea autoturismului și depozitarea acestuia în loc special amenajat, astfel încât pârâta S.C. I.A.E. S.R.L. a ridicat vehiculul, iar pentru recuperarea acestuia petentul a achitat suma de 500 de lei cu titlu de contravaloare servicii de ridicare, transport și depozitare auto.

Din materialul probator administrat în cauză – planșe fotografice, s-a reținut că într-adevăr petentul a efectuat o oprire voluntară, pe o perioadă scurtă de timp – 6 minute, în locul indicat în procesul-verbal, fapta fiind contravenție potrivit dispozițiilor art. 143 lit. a din H.G. nr. 1391/2006.

Raportat la capătul de cerere prin care s-a solicitat de către petent restituirea sumei ce reprezintă contravaloarea serviciilor de ridicare, transport și depozitare auto efectuate de pârâta S.C. I.A.E. S.R.L., prima instanță a apreciat că măsura tehnico-administrativă de ridicare a vehiculului s-a dispus neregulamentar de către agentul rutier, deoarece trebuia menționată ca măsură complementară sancțiunii principale aplicate, prin însuși procesul-verbal de contravenție întocmit, potrivit dispozițiilor art. 180 din H.G. nr. 1391/2006, în care se stipulează obligația agentului de a consemna în procesul-verbal de contravenție sancțiunea complementară aplicată și măsurile tehnico-administrative dispuse.

S-a mai reținut că pârâta S.C. I.A.E. S.R.L. a săvârșit o faptă ilicită, în aprecierea întrunirii condițiilor impuse de prevederile art. 998-999 C.civ. statuându-se că raportul dintre prejudiciu și fapta ilicită există, fiind cuantificat la suma de 500 de lei și se impune restituirea către petent a sumei ce reprezintă contravaloarea prejudiciului cauzat acestuia.

Prin decizia civilă nr. 3534 din 16.11.2009 pronunțată de Tribunalul București – Secția a IX-a Contencios Administrativ și Fiscal¹³ s-a admis recursul formulat de recurenta S.C. I.A.E. S.R.L. și a fost modificată în parte sentința civilă nr. 4562 din 03.06.2009, în sensul că a fost admisă excepția inadmisibilității capătului de cerere privind restituirea sumei de 500 de lei, respins pe cale de consecință ca inadmisibil.

În motivarea deciziei s-a arătat că în mod corect instanța de fond a reținut că prin procesul-verbal de contravenție atacat contestatorul a fost sancționat legal și temeinic cu amendă pentru săvârșirea contravenției prevăzute de art. 143 lit. a din H.G. nr. 1391/2006.

Astfel, instanța de control a apreciat că intimata D.G.P.M.B. – Brigada de Poliție Rutieră a făcut dovada săvârșirii faptei de către petent, însă cu privire la măsura tehnico-administrativă analizată de prima instanță pe fond a constatat că s-a făcut în mod greșit aplicarea dispozițiilor legale, deoarece petentul nu a solicitat în plângerea contravențională și anularea măsurii separate privind ridicarea vehiculului, prima instanță apreciind în mod incorect că restituirea sumei de 500 de lei accesorie unei plângeri contravenționale este admisibilă, căci contra-

¹³ Npublicată.

venția viza doar actul de control – procesul-verbal, nu și măsura tehnico-administrativă a ridicării autoturismului, separată de procesul-verbal analizat, capăt de cerere a cărui soluționare atrage aplicarea alte proceduri legale.

Astfel, în mod greșit prima instanță a respins excepția inadmisibilității capătului de cerere privind restituirea sumei contestate, prin aprecierea că măsura tehnico-administrativă de ridicare a autoturismului s-a dispus neregulamentar de către agentul rutier, căci trebuia menționată ca măsura complementară sancțiunii principale aplicate prin însuși procesul-verbal de contravenție întocmit, potrivit dispozițiilor art. 180 din H.G. nr. 1391/2006 în care se stipulează obligația agentului constator de a consemna sancțiunea complementară aplicată și măsurile tehnico-administrative dispuse.

În acest context, nefiind sesizată cu contestarea măsurii ridicării autoturismului prin nota de constatare, a dispus pe acest capăt de cerere, în subsidiar, în mod eronat făcând referire la un accesoriu al cererii principale, în condițiile în care prin cererea principală – contestarea procesului-verbal de contravenție – nu s-a apreciat pe măsura tehnico-administrativă.

Mai mult, recurenta-intimată S.C. I.A.E. S.R.L. nu a fost chemată în

judecată, iar completarea de acțiune consemnată în 20.05.2009 este inadmisibilă deoarece nu îndeplinește condițiile art. 132 C.pr.civ., nefiind indicat obiectul acțiunii față de această măsură dispusă a ridicării mașinii.

Pe de altă parte, restituirea sumei de 500 de lei a fost soluționată greșit de prima instanță în baza art. 998 C.civ. deoarece această măsură este accesorie unui contract de prestări servicii, și nu unei răspunderi civile delictuale, prima instanță neputându-se pronunța pe această răspundere civilă cât timp recurenta-intimată nu a săvârșit o faptă ilicită, ci a efectuat o operațiune administrativă dispusă de autoritățile statului, suma în cauză fiind impusă prin Hotărârea Consiliului Local al Sectorului 6 nr. 14/2009, deci nu există faptă ilicită, ci este o activitate legală a recurteii pentru care s-a încasat contravaloarea serviciului.

În consecință, Tribunalul a apreciat recursul ca fiind întemeiat și față de dispozițiile art. 304 pct. 6 C.pr.civ. a modificat sentința recurată, în sensul că a admis excepția inadmisibilității și a respins ca inadmisibil capătul de cerere privind restituirea sumei de 500 de lei.¹⁴

Printr-o altă decizie civilă¹⁵, pronunțată tot de Tribunalul București – Secția a IX-a Contencios Administrativ și

¹⁴ A se vedea în același sens decizia civilă nr. 3126 din 22.10.2009 pronunțată de Tribunalul București – Secția a IX-a Contencios Administrativ și Fiscal (nepublicată) în recursul împotriva sentinței civile nr. 4138 din 21.05.2009 a Judecătorei Sectorului 6 București în dosarul nr. 3487/303/2009. Soluția de respingere ca inadmisibilă a cererii de restituire a sumei plătite pentru ridicarea, transportul și depozitarea vehiculului a fost pronunțată, definitiv și irevocabil, și în dosarele civile nr. 2402/303/2009 (decizia civilă nr. 3351 din 05.11.2009), 3487/303/2009 (decizia civilă nr. 3126 din 22.10.2009),

3707/303/2009 (decizia civilă nr. 1203 din 18.03.2010), 4517/303/2009 (decizia civilă nr. 3534 din 16.11.2009), 4520/303/2009 (decizia civilă nr. 588 din 04.02.2010), 4575/303/2009 (decizia civilă nr. 3368 din 05.11.2009), 11766/303/2009 (decizia civilă nr. 278 din 14.01.2010) pronunțate de Tribunalul București - Secția a IX-a Contencios Administrativ și Fiscal (nepublicate).

¹⁵ Decizia civilă, nr. 3351 din 05.11.2009 pronunțată de Tribunalul București – Secția a IX-a Contencios Administrativ și Fiscal (nepublicată).

Fiscal în recursul împotriva sentinței civile nr. 4867 din 15.06.2009 a Judecătoriei Sectorului 6 București s-a reținut aceeași inadmisibilitate a acțiunii în pretenții civile, dar și a cererii de anulare a notei de constatare prin care a fost aplicată măsura tehnico-administrativă de ridicare a vehiculului.

În motivare s-a arătat că în mod greșit prima instanță a respins excepția inadmisibilității capătului de cerere privind restituirea sumei contestate. Temeiul juridic al cererii formulate de petent împotriva recurentei intimatului S.C. I.A.E. S.R.L. poate fi răspunderea civilă delictuală, respectiv art. 999 și urm. C.civ., motiv pentru care prima instanță trebuia să constate inadmisibilitatea capătului de cerere privind obligarea societății la restituirea taxei de ridicare a autovehiculului staționat neregulamentar, în cadrul prezentei cauze, care este de natură contravențională. De altfel, suma pretinsă de petent nu este menționată în proces-verbal de contravenție contestat, ci a fost încasată de către o persoană juridică de drept privat, în baza unei facturi fiscale, ca urmare a prestării unor servicii.

Acest capăt de cerere are un regim juridic distinct, trebuind soluționat conform dreptului comun, iar nu în

cadrul procedurii contenciosului administrativ, care se bucură de alte reguli procedurale. Din acest motiv, nu se poate susține nici că acest capăt de cerere are caracter accesoriu la cererea principală, respectiv plângerea contravențională și, deci, nu se poate soluționa de către instanța de contencios contravențional.

2.7. O altă soluție adoptată de instanțe a fost de stabilire a competenței pentru judecarea contestației împotriva măsurii tehnico-administrative în favoarea Tribunalului, pe considerentul că o astfel de cerere excede procedurii contravenționale, instanța fiind limitată potrivit art. 34 din O.G. nr. 2/2001 să verifice legalitatea și temeinicia procesului-verbal, și să hotărască asupra sancțiunii, despăgubirii stabilite, precum și asupra măsurii confiscării.¹⁶

2.8. Fără a ne propune să epuizăm diversitatea soluțiilor adoptate de Tribunalul București, încheiem prin a aduce în discuție soluția de admitere a excepției inadmisibilității pentru lipsa procedurii prealabile și de respingere a acțiunii ca inadmisibilă pronunțată de Tribunalul București - Secția a IX-a Contencios Administrativ și Fiscal, în calitate de instanță de fond.¹⁷ Așa cum am arătat la începutul studiului de față,

¹⁶ Soluția de admitere a recursurilor și de casare în parte a sentințelor civile pronunțate de Judecătoria Sectorului 6 București, a fost pronunțată, definitiv și irevocabil, cu trimiterea capătului de cerere privind contestarea măsurii tehnico-administrative și restituirea taxelor de ridicare a autovehiculului spre competență soluționare Tribunalului București - Secția a IX-a în dosarele civile nr. 3473/303/2009 (decizia civilă nr. 3673 din 23.11.2009), 23/303/2009 (decizia civilă nr. 3981 din 14.12.2009), 1584/303/2009 (decizia civilă nr. 3413 din 09.11.2009), 2098/303/2009 (decizia civilă nr. 111 din

08.01.2010), 10235/303/2009 (decizia civilă nr. 637 din 05.02.2010), 14763/303/2009 (decizia civilă nr. 1409 din 02.04.2010), 6637/303/2009 (decizia civilă nr. 171 din 11.01.2010) pronunțate de Tribunalul București - Secția a IX-a Contencios Administrativ și Fiscal (nepublicate).

¹⁷ Tribunalul București - Secția a IX-a Contencios Administrativ și Fiscal, sentința civilă nr. 238 din 21.01.2010 pronunțată în dosarul civil nr. 43826/3/2009 (nepublicată), definitivă, recursul fiind în curs de soluționare pe rolul Curții de Apel București - Secția a VIII-a Contencios Administrativ și Fiscal.

tocmai soluția de respingere a acțiunii ca inadmisibilă în procedura convențională și ulterior ca inadmisibilă datorită lipsei procedurii prealabile pe calea dreptului comun (contencios administrativ) ar putea conduce la o încălcare a dreptului fundamental de acces la instanță al contestatorilor.

3. Jurisprudența Curții Constituționale

Examinând excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 64 alin. 1 din O.U.G. nr. 195/2002, Curtea Constituțională a observat că textul de lege criticat reglementează o măsură tehnico-administrativă menită să asigure desfășurarea circulației pe drumurile publice în condiții de siguranță, prin îndepărtarea de pe spațiul rezervat circulației rutiere a autovehiculelor staționate în acea zonă în pofida regulilor stabilite prin lege privind oprirea și staționarea acestora.¹⁸

Curtea constată că nu poate reține critica referitoare la încălcarea dreptului de proprietate privată, întrucât dreptul de proprietate nu este un drept absolut, ci poate fi supus anumitor limitări rezonabile. Art.1 paragraful 2 din Protocolul nr.1 adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale stabilește că dispozițiile art.1 paragraful 1 din același Protocol referitoare la protecția proprietății „*nu aduc atingere dreptului statelor de a adopta legile pe care le consideră necesare pentru a reglementa folosința bunurilor conform interesului general (...)*”. Or, prevederea de lege criticată este tocmai o materializare a acestui

drept acordat statelor prin documentul internațional amintit. Aceasta este concluzia ce se desprinde și din textele din Constituție invocate de autorul excepției în motivarea acesteia. Astfel, art. 44 alin. 1 din Legea fundamentală prevede că dreptul de proprietate este garantat, dar „*conținutul și limitele acestui drept sunt stabilite de lege*”, iar art.136 alin. 5 din Constituție consacră caracterul inviolabil al proprietății private, însă „*în condițiile legii*”.

Curtea Constituțională observă că, potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, legiuitorul național poate aprecia în funcție de nevoia reală a comunității, măsurile de limitare a exercițiului dreptului de proprietate. În cauza *James și alții c. Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei*, 1986, instanța europeană a statuat că nu poate fi vorba despre o încălcare a dispozițiilor Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, dacă privarea de proprietate răspunde unei „utilități publice”, așa cum prevede art.1 din Protocolul nr.1 la Convenție. În vederea realizării scopului ei legitim, măsura privativă de proprietate trebuie însă să păstreze un echilibru just între exigențele interesului general al comunității și apărarea drepturilor fundamentale ale individului.

Or, în cazul de față, nici măcar nu se pune problema unei privări de proprietate, ci doar a limitării exercitării a două dintre atributele dreptului de proprietate, și anume posesia și folosința, rămânând neafectată prerogativa dispoziției, care este de esența dreptului de proprietate. Mai mult, această limitare a posesiei și folosinței este doar

¹⁸ Curtea Constituțională, decizia nr. 691 din 5 mai 2009 publicată în M.Of., Partea I, nr. 152 din 411 din 16 iunie 2009.

temporară, încetând de îndată ce proprietarul autovehiculului staționat neregulamentar achită contravaloarea cheltuielilor necesitate de ridicarea, transportul și depozitarea acestuia. De altfel, măsura instituită prin textul de lege criticat reprezintă o sancționare a atitudinii culpabile a conducătorului auto care a nesocotit normele legale referitoare la staționarea vehiculelor. De aceea, nu se poate reține nici nesocotirea dispozițiilor art. 17 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, care prevăd că orice persoană are dreptul la proprietate și că nimeni nu poate fi lipsit în mod arbitrar de proprietatea sa.

Așadar, dispozițiile art. 64 alin. 1 din O.U.G. nr. 195/2002 nu sunt de natură să aducă atingere dreptului de proprietate.¹⁹

În ceea ce privește critica prin raportare la dispozițiile art. 124 din Legea fundamentală, Curtea observă că invocarea acestui text constituțional este pur aleatorie, prevederile de lege ce constituie obiect al excepției neavând nicio legătură cu principiile care stau la baza înfăptuirii justiției, statuate prin aceste dispoziții din Constituție.

4. Natura măsurii, competența aplicării și a soluționării contestației

Potrivit art. 64 din O.U.G. nr. 195/2002, poliția rutieră poate dispune ridicarea vehiculelor staționate nere-

gulamentar pe partea carosabilă. Ridicarea și depozitarea vehiculelor în locuri special amenajate se realizează de către administrațiile publice locale sau de către administratorul drumului public, după caz. Contravaloarea cheltuielilor pentru ridicarea, transportul și depozitarea vehiculului staționat neregulamentar se suportă de către deținătorul acestuia. Ridicarea vehiculelor dispusă de poliția rutieră în condițiile prevăzute la alin. 1 se realizează potrivit procedurii stabilite prin regulament.

Din acest text, rezultă că **măsura este aplicată întotdeauna de către polițistul rutier**, competență confirmată și de dispozițiile art. 97 lit. d din O.U.G. nr. 195/2001, conform căruia în cazurile prevăzute în prezenta ordonanță de urgență, polițistul rutier dispune ca măsură tehnico-administrativă și ridicarea vehiculelor staționate neregulamentar. Procedura aplicării măsurilor tehnico-administrative se stabilește prin regulament (art. 97 alin. 6 din O.U.G. nr. 195/2001).

Din aceste texte rezultă că reținerea permisului de conducere este doar o **măsură tehnică, cu caracter pur preventiv și instantaneu**, având ca scop fluidizarea circulației rutiere, prin îndepărtarea provizorie de pe drumul public a unui vehicul ce constituie un obstacol pentru ceilalți conducători.

¹⁹ Potrivit actelor administrative cu caracter normativ, depozitarea autovehiculelor sau vehiculelor pe o perioadă mai lungă de timp poate determina aplicarea Legii nr. 421/2002 privind regimul juridic al vehiculelor fără stăpân sau abandonate pe terenuri aparținând domeniului public sau privat al statului ori al unităților administrativ-teritoriale, modificată prin Legea nr. 309/2006, conform căreia sunt supuse

vânzării pentru valorificare (art. 20 din Hotărârea Consiliului Local al Sectorului 6 București nr. 14/2009, art. 6 din Hotărârea Consiliului Local al Sectorului 3 București nr. 120 din 24.11.2006). În opinia noastră, nu este exclus ca într-o situație excepțională să se pună problema încălcării dreptului de proprietate datorită modului în care au fost aplicate și executate măsurile contravenționale.

H.G. nr. 1391/2006 pentru aprobarea Regulamentului de aplicare a O.U.G. nr. 195/2002²⁰ nu cuprinde dispoziții cu privire la modul în care se execută măsura ridicării vehiculelor, însă în art. 180 prevede că în cazul în care constată încălcări ale normelor rutiere, agentul constator încheie un proces-verbal de constatare a contravenției, potrivit modelului prevăzut în anexa nr. 1A, care *va cuprinde în mod obligatoriu*, printre altele, numărul punctelor-amendă aplicate și valoarea acestora, sancțiunea contravențională complementară aplicată și/sau măsura tehnico-administrativă dispusă.

Din modul de redactare a art. 64 din O.U.G. nr. 195/2002 rezultă însă că reglementarea în detaliu a procedurii poate fi realizată și prin alte acte normative decât hotărârea de Guvern, în cazul de față fiind vorba despre un act al autorităților publice locale.

Deși practica instanțelor judecătorești s-a dovedit a fi neunitară în privința competenței soluționării unei contestații împotriva măsurii tehnico-administrative de ridicare a vehiculului, apreciindu-se în unele cazuri că este vorba despre un act administrativ distinct, pentru contestarea căruia ar trebui parcursă procedura prevăzută de Legea nr. 554/2004, nu putem accepta această opinie.

În primul rând, este de netăgăduit că măsura tehnico-administrativă reprezintă un **act administrativ de putere**, emis în baza O.U.G. nr. 195/2002 și a H.G. nr. 1391/2006, conform procedurii prevăzute de actul administrativ cu caracter normativ adoptat de autoritățile publice locale (spre exemplu, Hotărârea Consiliului Local al

Sectorului 2 București nr. 107 din 2007, Hotărârea Consiliului Local al Sectorului 3 București nr. 120 din 24.11.2006, Hotărârea Consiliului Local al Sectorului 6 București nr. 14/2009, etc.).

Deși H.G. nr. 1391/2006 nu cuprinde dispoziții cu privire la modul în care se ia sau execută măsura ridicării vehiculelor, din modul de redactare a art. 64 din O.U.G. nr. 195/2002 rezultă că reglementarea poate fi realizată și prin alte acte normative decât hotărârea de Guvern, în cazul de față fiind vorba despre un act al autorităților publice locale.²¹ Dat fiind că majoritatea trăsăturilor măsurii tehnico-administrative sunt păstrate (aplicarea de către polițistul rutier și numai în cazul staționărilor neregulate conform O.U.G. nr. 195/2002, ale cărei dispoziții sunt indicate în motivarea în drept a actului), iar reglementarea de detaliu privește cu precădere modul de executare a dispoziției de ridicare, apreciem că nu se justifică scoaterea din sfera contravenționalului a acestui act administrativ.

Art. 180 din H.G. nr. 1391/2006 prevede faptul că în procesul-verbal de contravenție trebuie menționată măsura tehnico-administrativă, alături de *termenul de exercitare a căii de atac*, semnătura agentului constator și unitatea de poliție la care se depune plângerea.

Contestațiile împotriva dovezilor înlocuitoare ale permiselor de conducere, ale certificatelor de înmatriculare ori de înregistrare sau ale plăcuțelor cu numărul de înmatriculare ori de înregistrare (măsuri tehnico-administrative) eliberate conform art. 180

²⁰ Publicată în M.Of., Partea I, nr. 876 din 26 octombrie 2006.

²¹ A se vedea hotărârea citată la pct. 2.5 al articolului.

alin. 6-8 din H.G. nr. 1391/2006 au fost judecate potrivit procedurii prevăzute de O.G. nr. 2/2001 și O.U.G. nr. 195/2002, deși aceste acte sunt distincte de procesul-verbal, iar uneori acesta nici nu conține mențiunea că ar fi fost luată o astfel de măsură tehnico-administrativă.²²

Contestarea acestor măsuri în cadrul plângerii contravenționale este prevăzută de legea specială, reprezentând accesorii ale procesului-verbal, iar legătura intrinsecă dintre acestea justifică judecarea de către judecătoria ca instanța de contencios administrativ specială, fără a exclude posibilitatea contestării pe cale separată a actului administrativ, caz în care devin incidente dispozițiile Legii nr. 554/2004.

În măsura în care calea procesuală aleasă de contestator este plângerea împotriva procesului-verbal de contravenție, acesta nu poate fi lipsit de accesul la instanță, garantat de art. 21 din Constituție și de art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Aceasta deoarece în cele mai multe cazuri lipsa de previzibilitate a legii, ce poate fi dovedită cu practica a instanțelor judecătorești – chiar și neunitară²³ – de a se pronunța asupra acestei măsuri în cadrul plângerii contravenționale, determină persoanele sancționate să nu formuleze plângere prealabilă, astfel cum impune art. 7 din Legea nr. 554/2004. Prin urmare, respingerea contestației ca inadmisibilă în procedura contravențională cu motivarea că instanța este limitată la verificările prevăzute de art. 34 din O.G. nr. 2/2001, va determina în cele mai multe cazuri pierderea termenului pentru formularea plângerii prealabile, ceea ce se traduce într-un fel de neprimire în procedura contenciosului de drept comun.

Este cu atât mai greu de explicat această îngrădire a accesului la un tribunal independent și imparțial cu cât, așa cum s-a precizat anterior, până în prezent nu s-a pus vreo problemă în legătură cu soluționarea contestațiilor împotriva altor măsuri tehnico-adminis-

²² A se vedea în acest sens sentința civilă nr. 6940 din 10.12.2007 pronunțată de Judecătoria Sectorului 4 București în dosarul nr. 6027/4/2007, definitivă și irevocabilă prin respingerea recursului ca nefondat prin decizia civilă nr. 1576 din 15.05.2008 a Tribunalului București - Secția a IX-a Contencios Administrativ și Fiscal (nepublicate), în care s-a apreciat că reținerea permisului de conducere este doar o măsură tehnică, de ridicare a permisului din posesia conducătorului auto, iar suspendarea dreptului de a conduce autovehicule pe o anumită perioadă reprezintă sancțiunea contravențională complementară. Din probele administrate rezultă că petentului i-a fost ridicat din posesie permisul de conducere și că i s-a eliberat o dovadă înlocuitoare fără drept de a conduce, fără a se face mențiune în procesul-verbal. Indiferent de condițiile în care a fost luată măsura tehnico-administrativă, există elementul imperios necesar legat de executarea acesteia, eliberarea

dovezii înlocuitoare, iar măsura suspendării dreptului de a conduce operează în temeiul legii, de la data eliberării dovezii, astfel că petentului nu i s-a cauzat nicio vătămare prin nebifarea rubricii de reținere a permisului de conducere. Fiind vorba de o nulitate virtuală, anularea intervine, în condițiile art. 105 C.pr.civ., doar în măsura dovedirii unei vătămări care să decurgă din viciul constat și care să nu poată fi înlăturată decât prin anularea actului. Or, în speță se constată că petentul nu a fost vătămat în vreun fel, din moment ce a primit dovada înlocuitoare și a putut cunoaște efectele măsurii reținerii permisului de conducere raportat la momentul de începere a măsurii complementare a suspendării dreptului de a conduce.

²³ A se vedea hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la jurisprudența contradictorie, respectiv cauza *Tudor Tudor c. României*, hotărârea din 24 martie 2009, cauza *Ștefan și Ștef c. României*, hotărârea din 27 ianuarie 2009.

trative în cadrul plângerii contravenționale, practică judiciară sprijinită și de dispozițiile **art. 17 C.pr.civ.**

5. Condiții impuse de Convenția Europeană a Drepturilor Omului

În cauza **Edgars Džeriņš c. Letoniei** (decizie de inadmisibilitate din 28 februarie 2002)²⁴, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut în cadrul stării de fapt că în data de 18 decembrie 1997, în executarea unei decizii a unui agent al poliției rutiere care a constatat că vehiculul reclamantului este staționat neregulamentar, lucrătorii unei societăți private au ridicat vehiculul și l-au depozitat într-o parcare cu plată special concepută în acest scop. Pentru recuperarea autoturismului, reclamantul a trebuit să achite societății în cauză suma de 42 de euro, reprezentând costuri de remorcare și de depozitare.

Împotriva deciziei agentului de poliție, reclamantul a sesizat tribunalul cu o cerere în anulare. În memoriul său, reclamantul susținea că în cazul în care vehiculul ar fi fost staționat cu încălcarea regulamentului privind circulația rutieră, poliția ar fi trebuit să îi aplice o amendă administrativă, conform art. 122-1 din Codul contravențiilor administrative, ceea ce nu s-a întâmplat în cauză. Reclamantul a mai susținut că plata cheltuielilor de remorcare și parcare era nejustificată potrivit prevederilor art. 32 alin. 3 din Codul contravențiilor administrative, care interzic autorităților publice să perceapă plăți care nu sunt prevăzute de lege. În consecință, reclamantul solicita tribu-

nalului să anuleze decizia agentului de poliție rutieră privind indisponibilizarea vehiculului și obligarea societății private la restituirea sumei plătite fără temeii.

Printr-o ordonanță din 10 februarie 1998, cererea a fost respinsă ca inadmisibilă pentru lipsa formei. Potrivit motivării, acțiunea reclamantului constituia pe de o parte un recurs împotriva unei decizii administrative a unei autorități publice și o cerere contencioasă introdusă împotriva societății private pentru plată nedatorată, cumuliând două instituții juridice total diferite, cu încălcarea regulilor procedurii civile. Cu toate acestea, judecătorul a precizat în motivare că reclamantul beneficiază în continuare de posibilitatea înlăturării viciilor de formă ale cererii prin introducerea pe cale separată a unei cereri pentru anularea deciziei agentului de poliție și o cerere contencioasă pentru plată nedatorată împotriva societății comerciale.

Judecătorul a adăugat că reclamantul a încălcat oricum art. 235 Cod de procedură civilă, care stabilește căile de atac împotriva sancțiunilor administrative, în mod special din punct de vedere al jurisdicției competente și al termenului pentru introducerea cererii.

Împotriva acestei hotărâri, reclamantul a formulat recurs, invocând ca motiv aplicarea greșită a legii, din cauza remarcii finale a judecătorului, care - potrivit reclamantului - a comis o gravă eroare, confundând două proceduri diferite: recursul împotriva deciziilor administrative de drept comun, pe care îl exercitase în cazul de față, și recursul împotriva sancțiunilor administrative, pe

²⁴ CEDO, cauza *Edgars Džeriņš c. Letoniei*, cererea nr. 48681/99, decizie de inadmisibilitate din 28 februarie 2002, www.echr.coe.int.

care nu a avut niciodată intenția de a-l introduce deoarece nu i se aplicase nicio sancțiune cu caracter punitiv.

Recursul a fost respins în mod definitiv la 2 iunie 1998 cu motivarea că, potrivit art. 239-1 alin. 2 din Codul de procedură civilă, sunt susceptibile de recurs numai actele care impun unui particular o obligație de a face sau de a plăti o sumă cu titlu grațios ori îl împiedică să-și exercite în tot sau în parte drepturile conferite prin lege sau alt act normativ. Or, potrivit instanței de control, o simplă decizie prin care se dispune ridicarea vehiculului nu împiedică exercițiul unui drept anume, astfel că această decizie nu este susceptibilă de recurs în fața instanțelor.

Invocând art. 6 par. 1 din Convenție, reclamantul s-a plâns de faptul că jurisdicțiile letone s-au declarat incompetente în a statua asupra legalității și temeiniciei unei decizii agentului de poliție prin care s-a dispus indisponibilizarea vehiculului, împiedicându-l pe reclamant să-și exercite dreptul de a dispune liber de proprietatea sa și de a recupera cheltuielile plătite pe nedrept, ceea ce reprezintă o încălcare a dreptului la o instanță care să se pronunțe asupra drepturilor și obligațiilor cu caracter civil.

Curtea a observat că plângerea reclamantului conține două capete distincte: primul privește legalitatea deciziei administrative care constată o încălcare a regulilor circulației rutiere și prin care se ia măsura ridicării

vehiculului; cel de-al doilea privește temeinicia percepției de către o persoană privată a taxei de remorcare și de staționare. Întrucât în dreptul leton acestor două aspecte le corespund căi procedurale diferite, Curtea le-a tratat separat.

5.1. Absența unui recurs împotriva deciziei administrative

În privința refuzului tribunalelor letone de a examina legalitatea dispoziției de ridicare a vehiculului reclamantului, Curtea a apreciat că art. 6 par. 1 pe latura civilă se aplică atunci când există o „contestație” cu privire la un „drept” ce poate fi invocat, suficient de bine caracterizat, recunoscut în dreptul intern.

În privința caracterului „civil” al unui drept sau al unei obligații, nu interesează calificarea juridică, ci conținutul material și efectele în sistemul juridic național, care sunt determinante în acest sens (cauzele *König c. Germaniei*²⁵, par. 89 și *Ferrazzini c. Italiei*²⁶, par. 24).

În ceea ce privește „contestația”, aceasta trebuie să fie reală și serioasă, putând viza atât existența însăși a unui drept, cât și întinderea sau modul de exercitare.

În fine, soluția procedurii trebuie să fie direct determinantă pentru dreptul în cauză, nefiind suficiente pentru aplicarea art. 6 par. 1 din Convenție o legătură fragilă sau repercusiuni îndepărtate (cauza *Rolf Gustafson c. Suediei*,²⁷ par. 38 și cauza *Frydlender c. Franței*,²⁸ par. 27).

²⁵ CEDO, cauza *König c. Germaniei*, cererea nr. 6232/73, hotărârea din 28 iunie 1978, Serie A nr. 27, p. 30.

²⁶ CEDO, cauza *Ferrazzini c. Italiei*, cererea nr. 44759/98, hotărârea din 12 iulie 2001, Recueil des arrêts et décisions 2001-VII.

²⁷ CEDO, cauza *Rolf Gustafson c. Suediei*, cererea nr. 23196/94, hotărârea din 1 iulie 1997, Recueil des arrêts et décisions, 1997-IV, p. 1149.

²⁸ CEDO, cauza *Frydlender c. Franței*, cererea nr. 30979/96, hotărârea din 27 iunie 2000, Recueil des arrêts et décisions 2000-VII, par. 27.

În speță, Curtea a constatat că măsura administrativă criticată de reclamant avea ca scop facilitarea circulației rutiere normale, prin îndepărtarea provizorie de pe drumurile publice a unui vehicul care constituia un obstacol pentru ceilalți conducători. Îmbrăcând un caracter pur preventiv și instantaneu, această măsură nu afecta substanța însăși a drepturilor patrimoniale ale reclamantului, acesta rămânând liber să recapete posesia asupra vehiculului oricând ar fi dorit. Chiar dacă ridicarea și indisponibilizarea l-au împiedicat un anumit timp pe reclamant să exercite pe deplin dreptul de proprietate, nu s-a ajuns la o confiscare, expropriere sau la o altă modificare a statutului real al bunului litigios (*mutatis mutandis*, cauza **R.R. și G.R. c. Olandei**²⁹). În aceste circumstanțe, Curtea consideră că este vorba despre o simplă măsură de poliție, ce aparține în mod esențial de domeniul public.

Printre altele, Curtea apreciază necesar să analizeze efectele pe care le-ar fi produs o eventuală anulare a actului administrative în cauză asupra drepturilor patrimoniale ale reclamantului. Din acest punct de vedere, constată că procedura internă inițiată de reclamant împotriva poliției nu avea ca scop nici restituirea vehiculului, din moment ce acesta îi fusese returnat în ziua ridicării, nici rambursarea cheltuielilor de remorcare și de depozitare, aceste sume fiind percepute de o societate privată, și nu de poliție. În special, Curtea reține că în ordonanța din 10 februarie 1998 judecătorul a

indicat expres că restituirea taxelor trebuie să facă obiectul unei acțiuni civile separate, împotriva societății comerciale, iar nu împotriva poliției. Prin urmare, Curtea a apreciat că miza procesului, care nu putea consta decât într-o simplă anulare a actului administrativ contestat, nu era direct determinantă pentru niciun drept cu caracter civil, condiție necesară pentru aplicabilitatea art. 6 par. 1 din Convenție.

Față de aceste considerente, Curtea europeană a statuat că litigiul cu privire la legalitatea dispoziției de ridicare a vehiculului reclamantului nu constituia o „contestație” cu privire la drepturi cu caracter „civil” în sensul art. 6 par. 1 din Convenție, motiv pentru care a respins acest capăt al cererii ca incompatibil *ratione materiae* cu dispozițiile Convenției.

5.2. Procedura civilă pentru restituirea plății nedatorate

În ceea ce privește celălalt capăt al cererii, Curtea a constatat de la bun început că reclamantul nu a urmat indicația dată de judecătorul fondului prin ordonanța din 10 februarie 1998 și nu a formulat o acțiune civilă în restituirea plății nedatorate împotriva societății civile care a perceput taxele. În privința obiecțiunilor reclamantului legate de șansele de succes ale acestei căi procedurale, Curtea a constatat că acesta se bazează pe simple supoziții, nesuținute de argumente concrete de fapt sau de drept. Totodată, Curtea constată cu precădere că nicio dispoziție din dreptul leton nu interzice judecătorului sesizat cu o cauză civilă să examineze legalitatea actului

²⁹ CEDO, cauza *R.R. și G.R. c. Olandei*, cererea nr. 14216/88, decizie asupra admisibilității din 7 martie 1991, D.R. nr. 69, p. 219

administrativ aflat la originea litigiului. Or, ineficacitatea unui recurs trebuie întotdeauna stabilită cu certitudine; simplul fapt de a se îndoii cu privire la acest aspect nu constituie un argument valabil pentru a justifica neutilizarea unei căi procedurale (cauza **Van Oosterwijck c. Belgiei**,³⁰ par. 37), cu atât mai mult cu cât a fost indicată de judecătorul cauzei (*mutatis mutandis*, cauza **Akdivar și alții c. Turciei**³¹, par. 71). Pe cale de consecință, s-a reținut că reclamantul nu a utilizat o cale procedurală de care dispunea în dreptul intern și a cărei ineficacitate nu a fost demonstrată, astfel că plângerea a fost respinsă pentru neepuizarea căilor de atac interne, în aplicarea art. 35 par. 1 și 4 din Convenție.

6. Căile efective de realizare a dreptului pretins în sistemul intern

De principiu, spre deosebire de sistemul de drept leton, în dreptul intern instanța în cadrul unei acțiuni în pretenții civile³² întemeiate pe răspunderea civilă delictuală sau pentru plată nedatorată nu are posibilitatea de a analiza legalitatea unui act administrativ aflat la originea litigiului, această competență revenind exclusiv instanței de contencios administrativ potrivit Legii nr. 554/2004.³³

În situația specifică a dispoziției de ridicare a unui vehicul, *atunci când actul este atacat separat de procesul-verbal*

de contravenție, competența tribunalului este stabilită prin dispoziții de ordine publică.

6.1. Legalitatea și temeinicia actului administrativ prin care s-a luat măsura tehnico-administrativă este esențială pentru admisibilitatea unei acțiuni în pretenții pentru plată nedatorată.

Plata nedatorată reprezintă un fapt juridic licit ca izvor de obligații, care consacră dreptul celui care a făcut o plată nedatorată de a solicita restituirea și obligația corelativă de restituire a celui care a primit-o. În drept, potrivit art. 1092 C.civ., orice plată presupune o datorie și ceea ce s-a plătit fără să fie debit este supus repetiției. Rezultă astfel că orice plată trebuie să aibă o cauză și *în lipsa acesteia* ea trebuie restituită.

În cadrul unei atare acțiuni, instanța este limitată la a verifica dacă temeiul plății efectuate lipsește, prin desființarea actului juridic în baza căruia plata a fost primită.³⁴

Astfel cum s-a reținut anterior, plata primită de societatea comercială în calitate de operator autorizat a avut drept cauză dispozițiile Hotărârii Consiliului Local și nota de constatare întocmită de polițistul rutier, iar nu numai procesul-verbal de contravenție. **Efectul anulării acestui din urmă act administrativ asupra celui dintâi poate fi analizat numai într-o acțiune**

³⁰ CEDO, cauza *Van Oosterwijck c. Belgiei*, cererea nr. 7654/76, hotărârea din 6 noiembrie 1980, Seria A nr. 40, p. 17.

³¹ CEDO, cauza *Akdivar și alții c. Turciei*, cererea nr. 21893/93, hotărârea din 16 septembrie 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-IV, p. 1210.

³² Pentru criteriile de stabilire a competenței soluționării acțiunii civile în pretenții (răspundere delictuală sau plată nedatorată) facem trimitere

la jurisprudența citată la pct. 2.2. al articolului de față.

³³ A se vedea infra, pct. 7, un remediu constând în invocarea excepției de nelegalitate a actului administrativ.

³⁴ A se vedea sentința civilă nr. 1522 din 19.02.2010 pronunțată de Judecătoria Sectorului 6 București în dosarul nr. 18889/303/2009 (nepublicată).

de drept comun în anularea actului (în temeiul O.G. nr. 2/2001 - odată cu procesul-verbal de contravenție sau în temeiul Legii nr. 554/2004 – separat de procesul-verbal), iar nu în cadrul unei acțiuni în pretenții pentru plata nedatorată.

Respingerea ca inadmisibilă sau prematur introdusă a cererii formulate înaintea anulării dispoziției de ridicare, iar nu ca neîntemeiată, se impune pentru a nu se putea opune reclamantului autoritatea de lucru judecat în măsura în care situația juridică va evolua în favoarea sa.

6.2. Și în cadrul unei acțiuni în răspundere civilă delictuală, anularea măsurii tehnico-administrative este hotărâtoare cu privire la soluția ce urmează a fi dată, din moment ce în funcție de aceasta are a fi apreciată și fapta ilicită. Cu atât mai mult, cum s-a arătat în jurisprudența citată anterior (*pct. 2.3*), în cazul în care acțiunea în răspundere civilă delictuală este îndreptată împotriva operatorului autorizat, reprezentarea de către executant a caracterului ilicit al acțiunii este analizată în condițiile existenței unui act administrativ aparent legal aparținând autorității legitime (necontestat potrivit procedurii legale), ceea ce determină o concluzie de lipsă a vinovăției.

6.3. Promovarea în baza Legii nr. 554/2004 a unei acțiuni în anularea actului administrativ prin care a fost luată măsura tehnico-administrativă însoțită de o acțiune în despăgubiri pentru daunele cauzate ce are a fi soluționată potrivit art. 18 alin. 3 din aceeași lege este împiedicată de cele mai multe ori de lipsa procedurii prealabile obligatorii în materia contenciosului administrativ.

Potrivit art. 7 din Legea nr. 554/2004, înainte de a se adresa instanței

de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhice superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia.

În practică, s-a constatat că „nota de constatare” sau „dispoziția” prin care s-a luat măsura tehnico-administrativă a ridicării vehiculului nu se comunică persoanei interesate, însă potrivit principiului echipolenței pot exista situații în care se dovedește momentul obiectiv de la care cel în cauză a luat cunoștință de actul administrativ (spre exemplu, depunerea actului la dosar în cadrul plângerii contravenționale).

Nu trebuie pierdut din vedere faptul că de cele mai multe ori, persoanele sancționate contestă în plângerea contravențională măsura tehnico-administrativă, fără a solicita expres anularea dispoziției, ci doar „restituirea” sumei de bani, acesta fiind scopul mediat al acțiunii lor în justiție. Dat fiind că anularea actului administrativ este hotărâtoare pentru soluția instanței, apreciem că respingerea ca inadmisibilă a acțiunii în pretenții (a se vedea *pct. 2.6* al studiului de față) este rezultatul încălcării normelor de procedură.

Potrivit principiului *iura novit curia*, judecătorul nu este ținut de textul de lege indicat de parte, ci trebuie să aplice acel text de lege care corespunde situației de fapt calificată juridic de către parte, în măsura în care situația de fapt este confirmată de probe administrate în cauză.

În măsura în care argumentele părților nu sunt subsumate unui petit al

acțiunii având ca scop imediat anularea dispoziției de ridicare, însă din expunerea situației de fapt rezultă că se contestă implicit legalitatea sau temeinicia acesteia, instanța este obligată potrivit art. 129 alin. 4 și 5 C.pr.civ. să le ceară acestora să prezinte explicații, oral sau în scris, precum și să pună în dezbaterea lor orice împrejurări de fapt ori de drept, chiar dacă nu sunt menționate în cerere cu privire la situația de fapt și motivarea în drept. Judecătorii au îndatorirea să stăruie, prin toate mijloacele legale, pentru a preveni orice greșeală privind aflarea adevărului în cauză, pe baza stabilirii faptelor și prin aplicarea corectă a legii, în scopul pronunțării unei hotărâri temeinice și legale.

Așa fiind, nu este exclus ca, în anumite circumstanțe, refuzul opus de jurisdicțiile naționale chemate să se pronunțe în ultimă instanță să aducă atingere principiului echității procedurii, astfel cum este enunțat de art. 6 par. 1 din Convenție, în special atunci când un astfel de refuz apare ca fiind atins de arbitrar (cauza **Coëme și alții c. Belgiei**,³⁵, par. 114 și cauza **Wynen c. Belgiei**,³⁶ par. 41).

Respingând ca inadmisibilă cererea reclamantului pe motiv că nu se poate analiza în cadrul plângerii convenționale măsura tehnico-administrativă a ridicării vehiculului – contrar

jurisprudenței instanțelor care s-au pronunțat pe fondul acestui gen de acțiuni, fie în sensul admiterii, fie în sensul respingerii -, este imperios necesar să se dovedească existența unei căi efective în dreptul intern.

Or, jurisprudența constantă a instanțelor de contencios administrativ de a respinge ca inadmisibile / prematur formulate cererile de chemare în judecată pentru lipsa plângerii prealabile (a se vedea *pct. 2.8* al studiului) și faptul că după termenul de 30 de zile prevăzut de art. 7 din Legea nr. 554/2004 orice plângere prealabilă este, de regulă, tardiv formulată³⁷ ar fi de natură a conduce la o încălcare a art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Facem trimitere în acest sens la *pct. 4.2.* al studiului, unde se poate constata că jurisprudența Curții europene nu a fost tranșantă pentru a ne putea aștepta la o soluție identică într-o cauză sensibil diferită, dată fiind miza procesului – pretinsul drept de creanță, iar în dreptul intern ineficacitatea recursului în contencios administrativ este stabilită cu certitudine (a *contrario*, cauza **Van Oosterwijck c. Belgiei**³⁸).

7. Concluzii și remedii propuse

Apreciem că dispozițiile O.U.G. nr. 195/2002 sunt clare și previzibile în sensul că măsura tehnico-administrativă a ridicării unui vehicul poate fi

³⁵ CEDO, cauza *Coëme și alții c. Belgiei*, cererile nr. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 și 33210/96, hotărârea din 22 iunie 2000, CEDH 2000-VII.

³⁶ CEDO, cauza *Wynen c. Belgiei*, cererea nr. 32576/96, hotărârea din 5 noiembrie 2002, CEDH 2002-VIII.

³⁷ Decizia nr. 710 din 26 mai 2009 a Curții de Apel Alba Iulia, Secția de contencios administrativ și fiscal, publicată în Jurisprudența Curții de Apel Alba Iulia; decizia nr. 2.670 din 19

mai 2009 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de contencios administrativ și fiscal pronunțată în dosarul nr. 9394/301/2007, decizia nr. 1.297 din 10 martie 2009 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de contencios administrativ și fiscal pronunțată în dosarul nr. 29455/3/2006, decizia nr. 632 din 6 februarie 2009 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de contencios administrativ și fiscal pronunțată în dosarul nr. 816/45/2007 (www.scj.ro).

³⁸ Anterior citată.

contestată în cadrul plângerii contravenționale, chiar dacă este luată printr-un act separat de procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției, date fiind dispozițiile speciale ale legislației rutiere în privința căii de atac și strânsa legătură dintre măsurile cu caracter contravențional aplicate de agentul de poliție rutieră (sanctiuni principale, complementare sau simple măsuri tehnico-administrative).

Din punct de vedere procesual civil, capătul de cerere privind restituirea sumei reprezentând contravaloarea ridicării, transportului și depozitării vehiculului, fiind sub 500.000 de lei este de competența judecătorei conform art. 1 alin. 1 C.pr.civ. Această sumă nu se solicită a fi restituită în cadrul capătului de cerere având ca obiect plângere contravențională, ci printr-un capăt de cerere distinct, întemeiat pe răspunderea civilă delictuală sau plata nedatorată, fiind posibilă și chiar oportună judecarea cererilor în cadrul aceluiași dosar.

Deși soluția de admitere a recursului și de trimitere spre rejudecare la instanța competentă de contencios administrativ a capătului de cerere privind măsura tehnico-administrativă (a se vedea pct. 2.7 din articol) apare ca fiind corectă procedural – facem abstracție de fondul discuției cu privire la competența materială -, la pronunțarea acesteia se pierde din vedere faptul că deja s-a dovedit a fi efectivă calea de atac a plângerii contravenționale, fundamentată pe o jurisprudență în curs de dezvoltare.

De altfel, procedura contravențională e mult mai accesibilă unei

persoane obișnuite, având cunoștințele juridice minime și care de cele mai multe ori nu beneficiază de asistență juridică, dar care în cuprinsul acțiunii introductive contestă – prin formularea proprie – măsura ridicării vehiculului și solicită restituirea sumei de bani achitate. Nu este de pierdut din vedere că petitul cererii de chemare în judecată are a fi analizat de Curtea europeană, care ar putea reține că interpretarea dată de instanța internă în sensul că s-a solicitat doar restituirea sumei de bani fără a se solicita anularea măsurii ridicării (pct. 2.6) este greșită și l-a lipsit pe reclamant de accesul la o instanță.

Curtea europeană a reținut în mod constant că interpretarea legislației interne incumbă în primul rând autorităților naționale, în special curților și tribunalelor, și că nu este în măsură să identifice erorile de fapt sau de drept pretins a fi fost comise de o jurisdicție internă, cu excepția cazului în care ar fi putut aduce atingere unor drepturi și libertăți protejate de Convenție (cauza **Garcia Ruiz c. Spaniei**,³⁹ par. 28).

Întrucât deja au fost pronunțate soluții cu privire la inadmisibilitatea capătului de cerere privind obligarea D.G.P.M.B. – Brigada de Poliție Rutieră sau a societății comerciale la plata daunelor materiale, apreciem că accesul la instanță poate fi asigurat pe cale separată prin promovarea unei acțiuni în anularea actului administrativ prin care a fost luată măsura tehnico-administrativă în baza Legii nr. 554/2004 însoțită de o acțiune în despăgubiri pentru daune (art. 18 alin. 3 din lege), în cadrul căreia cererea de

³⁹ CEDO, cauza *Garcia Ruiz c. Spaniei*, cererea nr. 30544/96, hotărârea din 21 ianuarie 1999, CEDH 1999-I.

chemare în judecată formulată anterior potrivit O.G. nr. 2/2001 – și respinsă ca inadmisibilă - are a fi asimilată plângerii prealabile.⁴⁰

Dat fiind că invocarea unei excepții de nelegalitate a unui act administrativ nu este condiționată de urmarea procedurii prealabile, apreciem că în cadrul unei acțiuni în pretenții de drept comun poate fi contestat pe cale de excepție actul administrativ care a stat la baza ridicării vehiculului. Potrivit art. 7 alin. 1 din Legea nr. 554/2004 legalitatea unui act administrativ unilateral cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate. Din lipsa practicii judiciare în acest sens, această cale procedurală alternativă are a fi conside-

rată inefectivă în momentul de față, neputând fi dovedită previzibilitatea soluțiilor ce vor fi pronunțate de instanțe în privința admisibilității acțiunilor.

În final, apreciem că în măsura în care se vor lua măsuri de unificare a practicii judiciare cu caracter obligatoriu (legislative sau prin intermediul unui recurs în interesul legii), se impune a se stabili competența exclusivă a judecătoreiei, ca instanță de contencios administrativ specială conform O.G. nr. 2/2001, de a soluționa contestațiile împotriva măsurilor tehnico-administrative. În prezent, susținem admisibilitatea celorlalte căi de atac pentru a nu încălca dreptul de acces la instanță, garantat de art. 21 din Constituție și de art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

⁴⁰ Facem trimitere la jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție potrivit căreia sunt îndeplinite condițiile concilierii prealabile prevăzute de art. 720¹ C.pr.civ. și atunci când încercarea de conciliere a reclamantului cu cealaltă parte a avut loc în cadrul altei proceduri, cum este cea a somației de plată. Pretențiile reclamantului, temeiul lor juridic și actele doveditoare pe care se sprijină au fost aduse la

cunoștința părții adverse, dându-i-se astfel posibilitatea de a-și formula punctul de vedere. Prin urmare, scopul și finalitatea prevederilor art. 720¹ C.pr.civ. au fost aduse la îndeplinire, stabilindu-se că voința părților a fost și este de a rezolva litigiul pe cale judecătorească, și nu pe cale amiabilă (decizia nr. 3184 din 30 septembrie 2004, publicată în Buletinul Casației nr. 1/2005, p. 57).