

Acesta este document finalizat
Cod ECLI ECLI:RO:TBCTA:2019:017.001590
Dosar nr. 2986/118/2019

R O M Â N I A

TRIBUNALUL CONSTANȚA
SECȚIA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL
Operator de date cu caracter personal nr. 8470

Sentința civilă Nr. 1590/2019
Ședința publică de la 05 Noiembrie 2019
Completul compus din:
Președinte A R P
Grefier G M

Pe rol judecarea cauzei Contencios administrativ și fiscal formulată de reclamanta H C O SRL, cu sediul în C, ORC nr. J13/548/2002, CUI 14395709, în contradictoriu cu pârâtul CONSILIUL LOCAL AL MUNICIPIULUI M, cu sediul în M, având ca obiect anulare act administrativ HCLM NR 59/26.10.2012.

Dezbaterile au avut loc în ședința publică din data de 22.10.2019, fiind consemnate în încheierea de ședință de la acea dată, ce face parte integrantă din prezenta Sentință civilă, dată la care instanța, având nevoie de timp pentru a delibera, a amânat pronunțarea la data de 05.11.2019 când, în aceeași compunere, a hotărât următoarele:

TRIBUNALUL

Deliberând asupra cauzei de față constată.

Prin cererea înregistrată pe rolul Tribunalului Constanța – Secția Contencios Administrativ și Fiscal la data de 23.05.2019, reclamanta SC. H C O SRL în contradictoriu cu pârâtul CONSILIUL LOCAL AL MUNICIPIULUI M a solicitat instanței ca prin hotărârea ce se va pronunța în baza probelor ce urmează a fi administrate, să dispună anularea hotărârii Consiliului Local M nr. 59/26.10.2012, privind aprobarea exceptării de la furnizarea către persoanele solicitante a unor informații care nu sunt de interes public în partea privitoare la datele, informațiile, documentele prevăzute la punctele 1, 2, 3, 4, 5 teza a II a, 7, 8, 9,10, 12 teza 1, 13, 14, 15,16,17,18 și 19 din anexa nr. 1 a acestei hotărâri.

În fapt, a arătat reclamanta că prin cererea înregistrată sub nr. 2374/14.01.2019 la Primăria Municipiului M, a solicitat, în temeiul disp. art. 6 din Legea nr. 544/2001, comunicarea anexei / anexelor hotărârii Consiliului Local al municipiului M nr. 190/2014, dat fiind ca, pe site-ul Primăriei Municipiului M, este publicată doar hotărârea arătată nu și anexa / anexele acesteia, precum și a certificatului de urbanism și a avizului de oportunitate eliberate pentru întocmirea documentației urbanistice - plan urbanistic zonal, la inițiativa beneficiarului A C, pentru zona de reglementare cuprinzând Complexul C O, lot 1/1/2/2, dat fiind ca aceasta inițiativa urma a fi supusă dezbaterii publice.

Prin adresa nr. R 2374/21.01.2019, i s-a adus la cunoștință că nu se poate da curs solicitării întrucât, potrivit hotărârii Consiliului Local al Municipiului M nr. 59/26.10.2012 privind aprobarea exceptării de la furnizare către persoanele solicitante a unor informații care

nu sunt de interes public, documentele solicitate ar intra in categoria informațiilor ce sunt exceptate de la liberul acces potrivit anexei cuprinzând „*Lista documentelor solicitate a fi exceptate de la prevederile Legii nr. 544/2001, daca solicitatea vine din partea unei persoane fizice sau juridice care nu are atribuții de control / verificare*”, incadrându-se la pct. 5 și pct. 8 din anexa menționată.

A considerat reclamanta că HCL M nr. 59/2012 este nelegala in partea privitoare la datele, informațiile, documentele prevăzute la punctele 1, 2, 3, 4, 5 teza a II a, 7, 8, 9, 10, 12 teza I, 13, 14, 15, 16, 17, 18 și 19 din anexa nr. 1 a acestei hotărâri, astfel că in temeiul disp. art. 7 din Legea nr. 554/2004, a inteles a formula plângere prealabilă, solicitând revocarea actului administrativ arătat, plângere ce nu a fost inasa soluționata pana la acest moment.

Sub un prim aspect, a arătat că hotărârea Consiliului Local al Municipiului M nr. 59/26.10.2012 a fost adoptata in aplicarea dispozițiilor cuprinse in Legea nr. 544/2001, situație in care conținutul acestui act administrativ trebuie sa fie in conformitate cu cel al actului normativ a cărui aplicare o asigura.

Sub un alt aspect, a arătat că în raport de prevederile art. 80 și 81 din legea nr. 24/2000, urmează a se observa ca scopul adoptării actelor normative de către organele administrației publice locale, cum este si consiliul local, se circumscrie reglementarii unor activități de interes local.

A mai arătat că printr-o hotărâre a consiliului local nu se poate deroga de la legea urmare căreia a fost adoptată, prin instituirea unor condiții ce nu au fost prevăzute in mod expres in lege si care contravin reglementarilor acesteia. Or, in speța, prin hotărârea Consiliului Local al Municipiului M nr. 59/26.10.2012, s-a dispus exceptarea de la furnizare a unor informații, care potrivit legii, sunt informații cu caracter public, ce pot fi comunicate tuturor persoanelor fizice / juridice, fara a fi necesara deținerea de către acestea a unor atribuții de control / de verificare.

In acest sens, urmează a se observa ca toate documentele prevăzute la punctele 1, 2, 3, 4, 5 teza a II a, 7, 8, 9, 10, 12 teza I, 13, 14, 15, 16, 17, 18 și 19 din anexa nr. 1 la hotărârea Consiliului Local al Municipiului Constanta nr. 59/26.10.2012 reprezintă documente ce cuprind informații de interes public (astfel cum acestea sunt definite de art. 2 lit. b din Legea nr. 544/2001) potrivit legii (dosarele aflate pe rolul instanțelor judecătorești, documentele ce stau la baza adoptării hotărârilor consiliului local, documentația tehnica ce sta la baza certificatelor de urbanism, autorizațiile de construire, contractele de achiziții publice etc), context in care Consiliul Local al Municipiului M nu putea adopta o hotărâre prin care sa se deroge de la Legea nr. 544/2001.

În drept, s-au invocat prevederile legii nr. 554/2004.

În probațiune, s-au depus la dosar înscrisuri.

Pârâțul Consiliul Local al Municipiului M, legal citat, a formulat întâmpinare la dosar prin care, a invocat excepția inadmisibilității acțiunii pentru lipsa plângerii prealabile, iar pe fond, respingerea acțiunii ca nefondată.

În opinia pârâțului, atata timp cât legiuitorul a prevăzut obligația formulării plângerii prealabile si pentru actele administrative cu caracter normativ, inclusiv după intrarea acestora in vigoare, acordându-se doar facilitatea de nu fi ținut de un anumit termen, reclamanta nu a respectat procedura prealabila obligatorie, astfel că prezenta cerere urmează a fi respinsa ca inadmisibila.

Pe fondul cauzei, a arătat că hotărârea contestata nu incalca prevederile Legii 544/2001 sau Normele de aplicare aprobate prin HG 123/2002 asa cum au fost modificate prin HG 478/2016.

In concret, a arătat că:

- Informațiile exceptate prevăzute la pct. 1, 3, 4 și 17 din Anexa HCL 59/2012 sunt cele prevăzute la art. 12 al. 1 lit. f) din legea 544/2001;

- Informațiile exceptate prevăzute la pct. 2 din Anexa HCL 59/2012 sunt cele prevăzute la art. 12 al. 1 lit. g) din legea 544/2001;

- Informațiile exceptate prevăzute la pct. 5, 6, 9, 11, 17, 18 și 19 din Anexa HCL 59/2012 sunt cele prevăzute la art. 12 al. 1 lit. d) din legea 544/2001;

- Informațiile exceptate prevăzute la pct. 7 și 8 din Anexa la HCL 59/2012, au o reglementare specială, aspectele ce tin de publicitatea documentațiilor de urbanism și autorizațiilor de construire sunt prevăzute de Legea 50/1991, act normativ care are caracter de normă specială față de legea cadru 544/2001 care reglementează la nivel general liberul acces la informațiile de interes public.

S-a mai arătat că alineatele 21 și 22 ale art. 7 din Legea 50/1991-se coroborează și cu art. 12 al. 1 Lit. c) din Legea 544/2001

Prin urmare, există o modalitate specifică de aducere la cunoștința publicului a acestor informații și o reglementare corespunzătoare a restricțiilor incidente. Autoritatea publică locală publică lunar lista autorizațiilor de construire emise, iar documentația tehnică poate fi consultată la sediul emitentului, fără însă ca aceste documente să poată face obiectul comunicării sub forma de copii sub imperiul legii 544/2001.

Informațiile exceptate prevăzute la pct. 10 din HCL 59/2012, au de asemenea o reglementare specială, secretul fiscal fiind prevăzut în cuprinsul art. 11 din Noul Cod de procedura fiscală aprobat prin Legea 207/2015 și este firesc ca aceste informații să fie exceptate de la furnizarea către terți.

Informațiile exceptate prevăzute la pct. 12, 13, 14 din Anexa HCL 59/2012 sunt cele prevăzute la art. 12 al. 1 lit. a) din legea 544/2001, "apărarea națională" neavând legătura exclusivă cu informațiile cu caracter militar, ținând cont și de faptul că, potrivit Legii 481/2004 *"Protecția civilă este o componentă a sistemului securității naționale și reprezintă un ansamblu integrat de activități specifice, măsuri și sarcini organizatorice, tehnice, operative [...]".* Tot în domeniul securității naționale poate fi încadrată și procedura rechizițiilor de bunuri și prestări de servicii reglementată de Legea 132/1997;

- Informațiile exceptate prevăzute la pct. 15 din Anexa HCL 59/2012 sunt cele prevăzute la art. 12 al. 1 lit. c) din legea 544/2001. În conformitate cu art. 70 alin. (1) din Legea 99/2016, autoritatea contractantă are obligatia de a nu dezvălui informațiile transmise de operatorii economici indicate de aceștia ca fiind confidențiale, inclusiv secrete tehnice sau comerciale și elementele confidențiale ale ofertelor, transpuse în cuprinsul contractelor. Pe cale de consecință, în măsura în care ofertantul în cauză arată fie modul în care dezvăluirea informațiilor cuprinse în documentele pe care le-a precizat ca fiind confidențiale este de natură a îi prejudicia interesele legitime, fie faptul că respectivele informații sunt protejate de un drept de proprietate intelectuală sau de secretul comercial, autoritatea contractantă are obligația de a garanta confidențialitatea respectivelor informații față de terți;

- Informațiile exceptate prevăzute la pct. 16 din Anexa HCL 59/2012 sunt cele prevăzute de prevederile speciale ale Normelor privind sistemul de cooperare pentru asigurarea funcției de audit public intern, aprobate prin HG 1183/2012, în cuprinsul cărora se arată la art. 17: *"Informațiile, datele și documentele utilitate de auditori interni în cadrul desfășurării misiunilor de audit intern sunt confidențiale"*, iar la art. 18 *"Raportul de audit și documentele componente ale dosarului de lucru sunt comunicate sau puse atât la dispoziția exclusivă a entității publice unde a fost realizată misiunea de audit, cât și la dispoziția organelor stabilite expres de lege cu drept de control și evaluare a activităților desfășurate"*.

Analizând lista documentelor exceptate de la punere la dispoziție în condițiile legii 544/2001, așa cum sunt acestea detaliate în Anexa HCL 59/2012, observăm că, în realitate, sunt variațiuni și exemple concrete ale cazurilor de exceptare instituite prin Legea 544/2001 la

art. 12 sau prin alte legi speciale (Legea 50/1991, Legea 207/2015, si altele, cum s-a arătat mai sus), neaflându-se în situația în care s-a adăugat la lege.

Mai mult, a arătat pârâtul că HCL 59/2012 a primit avizul de legalitate al Secretarului Municipiului M si a fost transmisă spre exercitarea controlului de legalitate si la Instituția Prefectului Județului Constanta care însă nu a înțeles să facă uz de dreptul sau de tutela administrativă.

La primul termen de judecată stabilit la data de 10.09.2019, pârâtul a învederat instanței faptul că nu mai insistă în invocarea excepției inadmisibilității acțiunii pentru nerespectarea art. 7 din lg. 554/2004, dar fiind faptul că reclamanta a făcut dovada cu înscrisuri a îndeplinirii procedurii prealabile. Tot la același termen, instanța a încuviințat și administrat proba cu înscrisurile de la dosar.

Instanța analizând argumentele și apărările invocate de părți reține următoarele:

Reclamanta H C O SRL a investit instanța de contencios administrativ cu anularea HCL M nr. 59/26.10.2012 privind aprobarea exceptării de la furnizarea către persoanele solicitante a unor informații care nu sunt de interes public în partea privitoare la datele, informațiile, documentele prevăzute la punctele 1, 2, 3, 4, 5 teza a II a, 7, 8, 9,10, 12 teza 1, 13, 14, 15,16,17,18 si 19 din anexa nr. 1 a acestei hotărâri.

Potrivit prevederilor art. 2 alin. 1 lit. c din legea nr. 554/2004 prin act administrativ se înțelege: ”actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice”.

Conform acestei definiții actul administrativ poate fi emis de autoritatea publică, așa cum aceasta este definită la art. 2 alin. 1 lit. b din lege, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii. Prin urmare, actul administrativ nu poate depăși acest cadru urmând ca posibilitatea de a fi emis și de a produce efecte să se realizeze numai în condițiile și în limitele legii.

Prin HCL M nr. 59/26.10.2012 s-a hotărât la art. 1 exceptarea de la furnizare, de către persoanele solicitante, a unor informații care nu sunt de interes public și care au fost evidențiate în anexa nr. 1 la respectiva hotărâre, cu o listă în care sunt evidențiate 20 de puncte. Hotărârea a fost emisă în baza legii nr. 544/2001 și a normelor metodologie de aplicare a lg. 544/2001.

Potrivit art. 1 alin.1 din Legea 554/2004 „orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un înscris legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a înțelesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată”.

Pentru a se folosi de acțiunea în contencios administrativ reclamantul trebuie să fie beneficiarul unui drept subiectiv ori să aibă un interes legitim pe care autoritatea publică pârâtă are obligația să-l respecte, cerințe impuse de art. 1 din legea nr. 554/2004.

Condiția vătămării unui drept ori interes recunoscut de lege este strâns legată de faptul că această vătămare trebuie să rezulte dintr-un act administrativ sau din refuzul nejustificat al unei autorități publice de a rezolva o cerere a reclamantului privitoare la un drept sau interes recunoscut de lege, ori de nerezolvarea în termenul legal.

În concret, reține Tribunalul că reclamanta a fost nevoită să promoveze prezenta acțiune în contencios administrativ motivat de faptul că a formulat inițial o cerere înregistrată sub nr. 2374/14.01.2019 la Primăria Municipiului M, prin care a solicitat, în temeiul disp. art. 6 din Legea nr. 544/2001, comunicarea anexei / anexelor hotărârii Consiliului Local al municipiului M nr. 190/2014 precum și a certificatului de urbanism și a avizului de oportunitate eliberate pentru întocmirea documentației urbanistice plan urbanistic zonal, la inițiativa beneficiarului A C, pentru zona de reglementare cuprinzând Complexul C O, lot

1/1/2/2, iar prin răspunsul scris nr. R 2374/21.01.2019, i s-a refuzat eliberarea documentele solicitate pe considerentul că acestea ar intra în categoria informațiilor ce sunt exceptate de la liberul acces potrivit anexei cuprinzând „*Lista documentelor solicitate a fi exceptate de la prevederile Legii nr. 544/2001, dacă solicitarea vine din partea unei persoane fizice sau juridice care nu are atribuții de control / verificare*”, refuzul încadrându-se la pct. 5 și pct. 8 din anexa menționată.

Așa fiind, în raport de aspectele mai sus reținute și temeiurile de drept anterior enunțate, se constată în speță că, vătămarea adusă prin emiterea HCL 59/2012 și interesul reclamantei în promovarea acțiunii rezidă doar sub aspectul constatării nelegalității emiterii HCL 59/2012 în ceea ce privește punctele 5,7 și 8 din Anexa nr. 1 a hotărârii, deoarece acesteia nu i s-au furnizat informațiile de interes public solicitate prin adresa nr. R2374/14.01.2019 conform art. 6 din lg. 544/2001, opunându-i-se punctele 5,7 și 8 din Anexa nr. 1 a hotărârii nr. 59/2012 emisă de Consiliul Local al Municipiului M.

Ca atare, instanța va analiza solicitarea reclamantei cu privire la cercetarea legalității HCL 59/2012 doar prin prisma punctelor 5,7 și 8 din Anexa nr. 1 a hotărârii (lista documentelor solicitate a fi exceptate de la prevederile lg. 544/2001), deoarece prin invocarea acestora în susținerea refuzului, i s-ar fi produs reclamantei o vătămare care nu ar putea fi înlăturată decât prin anularea acestora. Pentru celelalte prevederi ale hotărârii, apreciem că reclamanta nu și-ar putea justifica calitatea procesuală activă, nefiind dovedită vătămarea.

În continuare, reține instanța că din lista documentelor solicitate a fi exceptate de la prevederile lg. 544/2001 ce reprezintă Anexa nr. 1 la HCL M nr. 59/2012, sunt enumerate la pct. 5 documentele cu caracter personal ce însoțesc hotărârile adoptate de Consiliul Local al Municipiului M și dispozițiile emise de Primarul Municipiului M, la pct. 7, documentația tehnică prevăzută de lege depusă în vederea emiterii certificatelor de urbanism, cu excepția planurilor de situație; documentația tehnică prevăzută de lege depusă în vederea emiterii autorizațiilor de construire, cu excepția planurilor de situație; iar la pct. 8, copia autorizației de construire/certificatelor de urbanism.

Potrivit art. 12 alin. 1 din lg. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, se exceptează de la accesul liber al cetățenilor, prevăzut la art. 1 și, respectiv, la art. 11¹, următoarele informații:

- a) informațiile din domeniul apărării naționale, siguranței și ordinii publice, dacă fac parte din categoriile informațiilor clasificate, potrivit legii;
- b) informațiile privind deliberările autorităților, precum și cele care privesc interesele economice și politice ale României, dacă fac parte din categoria informațiilor clasificate, potrivit legii;
- c) informațiile privind activitățile comerciale sau financiare, dacă publicitatea acestora aduce atingere principiului concurenței loiale, potrivit legii;
- c) informațiile privind activitățile comerciale sau financiare, dacă publicitatea acestora aduce atingere dreptului de proprietate intelectuală ori industrială, precum și principiului concurenței loiale, potrivit legii;
- d) informațiile cu privire la datele personale, potrivit legii;
- e) informațiile privind procedura în timpul anchetei penale sau disciplinare, dacă se periclitizează rezultatul anchetei, se dezvăluie surse confidențiale ori se pun în pericol viața, integritatea corporală, sănătatea unei persoane în urma anchetei efectuate sau în curs de desfășurare;
- f) informațiile privind procedurile judiciare, dacă publicitatea acestora aduce atingere asigurării unui proces echitabil ori interesului legitim al oricăreia dintre părțile implicate în proces;
- g) informațiile a căror publicare prejudiciază măsurile de protecție a tinerilor.

Analizând documentele exceptate la pct. 5 din anexa la HCL 59/2002 observăm că acestea sunt informații de interes public exceptate, astfel cum sunt prevăzute la art. 12 lit.d) din Lg. 544/2001 (informațiile cu privire la datele personale, potrivit legii), fiind menționate în anexă în mod concret că este vorba de *documentele cu caracter personal* ce însoțesc atât hotărârile adoptate de Consiliul Local al Municipiului M cât și dispozițiile emise de Primarul Municipiului M.

În ceea ce privește informațiile exceptate prevăzute la pct. 7 și 8 din anexa la HCL 59/2002, constatăm că acestea au o reglementare specială astfel că, atâta vreme cât potrivit art. 7 aliniatele 21 și 22 din Lg. 50/1991 s-a stabilit în mod clar că autorizația de construire și anexele acesteia au caracter public și se pun la dispoziția publicului spre informare, în mod nelegal pârâtul a exceptat prin HCL la pct. 7 și pct. 8 din anexă, documentația tehnică prevăzută de lege depusă în vederea emiterii certificatelor de urbanism, cu excepția planurilor de situație; documentația tehnică prevăzută de lege depusă în vederea emiterii autorizațiilor de construire, cu excepția planurilor de situație, precum și eliberarea copiei autorizației de construire/certificatelor de urbanism, aceste exceptări necircumscriindu-se informațiilor exceptate de la liberul acces al cetățenilor așa cum sunt definite la art. 12 lit.d) din lg. 544/2001.

Având în vedere dispozițiile art. 80, 81 din legea nr. 24/2000 și prevederile art. 12 din lg. 544/2001, Tribunalul apreciază că hotărârea atacată este nelegală în partea privitoare la datele, informațiile, și documentele prevăzute la punctele 7 și 8 din Anexa nr. 1 întrucât, instituirea punctelor arătate (7-8), contravine reglementărilor exprese prevăzute de legea nr. 544/2001 (art. 12)

Ca atare, în temeiul art. 18 din lg. 554/2004, instanța va admite în parte acțiunea reclamantei și va dispune anularea în parte a hotărârii Consiliului Local M nr. 59/26.10.2012, privind aprobarea exceptării de la furnizarea către persoanele solicitante a unor informații care nu sunt de interes public, numai în ceea ce privește partea privitoare la datele, informațiile, documentele prevăzute la punctele 7 și 8 din anexa nr. 1 a acestei hotărâri, urmând a fi respinsă în rest cererea.

**PENTRU ACESTE MOTIVE
ÎN NUMELE LEGII
HOTĂRĂȘTE**

Admite în parte acțiunea formulată de reclamanta H C O SRL, cu sediul in C, ORC nr. J13/548/2002, CUI 14395709, în contradictoriu cu pârâtul CONSILIUL LOCAL AL MUNICIPIULUI M, cu sediul in M, .

Dispune anularea în parte a Hotărârii Consiliului Local M nr. 59/26.10.2012, privind aprobarea exceptării de la furnizarea către persoanele solicitante a unor informații care nu sunt de interes public, numai în ceea ce privește partea privitoare la datele, informațiile, documentele prevăzute la punctele 7 și 8 din anexa nr. 1 a acestei hotărâri.

Respinge în rest cererea.

Cu drept de recurs in termen de 15 zile de la comunicare, recurs ce va fi depus la Tribunalul Constanta.

Pronunțată astăzi, 05.11.2019, în conformitate cu disp. art. 402 cod proc. civ, prin punerea soluției la dispoziția părților prin grefa instanței.

**PREȘEDINTE,
A R P**

**GREFIER,
G M**