

ROMÂNIA

**CURTEA DE APEL CONSTANȚA
SECȚIA A II-A CIVILĂ, DE CONTENCIOS
ADMINISTRATIV ȘI FISCAL**

DECIZIA CIVILĂ NR. 1367/CA

Ședința publică din 25 noiembrie 2019

Completul constituit din:

PRESEDINTE (...)

JUDECĂTOR (...)

JUDECĂTOR (...)

GREFIER (...)

S-a luat în examinare *recursul contencios administrativ* promovat de recurenta reclamantă (...) - *împotriva sentinței civile nr. 826 din 24 mai 2019 pronunțată de Tribunalul Constanța în dosar nr. 967/118/2019*, în contradictoriu cu intimatul pârât **CONSILIUL LOCAL AL MUNICIPIULUI CONSTANȚA**, având ca obiect: *anulare act administrativ HCL NR 184/2013 CERERE DE COMPLETARE HOT.*

La apelul nominal făcut în ședința publică se prezintă avocat (...) pentru recurenta reclamantă în baza împuternicirii avocațiale nr. 36008/2018 depusă la fila 9 dosar și avocat (...) pentru intimatul pârât în baza împuternicirii avocațiale nr. 4449476/2019 depusă la fila 33 dosar.

Procedura de citare este legal îndeplinită, conform dispozițiilor art.153 și următoarele Cod procedură civilă.

S-a făcut referatul cauzei de către grefierul de ședință care evidențiază părțile, obiectul litigiului, mențiunile referitoare la modul de îndeplinire a procedurii de citare, faptul că recursul este motivat și timbrat conform disp. art. 24 alin. 2 O.U.G nr. 80/2013 cu taxă judiciară de timbru în cuantum de 100 lei conform tranzacției atașată la fila 18 dosar și că s-a solicitat judecata cauzei în lipsă, conform disp. art. 411 alin 1 Cod pr. civilă.

În temeiul dispozițiilor art. 392 NCPC Curtea constată terminată cercetarea judecătorească și acordă cuvântul asupra fondului acțiunii.

Avocat (...) pentru recurenta reclamantă având cuvântul solicită admiterea recursului astfel cum a fost formulat, casarea în tot a hotărârii recurate, admiterea acțiunii astfel cum a fost formulată respectiv să se constate nulitatea absolută parțială a HCL nr.184/2013 în ceea ce privește dispozițiile criticate din cuprinsul acestuia, art. 4 alin. 2 cu referire la art. 3 pct.15. În esență, hotărârea instanței de fond este nelegală din perspectiva susținerilor potrivit cu care cele două acte normative invocate de către reclamantă respectiv HCL nr. 184/2013 și OUG nr. 195/2005 nu ar avea obiect de reglementare identic, fiind evident încă din cuprinsul, din denumirea celor două acte normative că au același obiect de reglementare iar faptul că HCL nr. 184/2013 are și alt obiect de reglementare pe lângă protecția mediului nu anulează faptul că unul din obiectele de reglementare este protecția mediului.

O a doua susținere nelegală din punctul său de vedere este aceea potrivit cu care dispozițiile art. 4 alin. 2 cu referire la art. 3 pct. 5 din HCL 184/2013 nu dublează contravenția prevăzută prin OUG nr. 195/2005 ci doar circumstanțiază și detaliază reglementările de la art. 96 alin. 1 pct. 10 din OUG nr. 195/2005.

Cuz privire la cel de-al treilea aspect, nici din cuprinsul HCL nr. 184/2013, a avizelor, referatelor, notelor de fundamentare care îl însoțesc nu rezultă că s-au avut în vedere dispozițiile OUG 195/2005.

Având cuvântul solicită admiterea recursului astfel cum a fost formulat, cu cheltuieli de judecată.

Avocat (...) *pentru intimatul pârât* având cuvântul solicită respingerea recursului cu consecința menținerii hotărârii atacate ca fiind legală și temeinică, cu cheltuieli de judecată, având în vedere întâmpinarea formulată și cum în mod corect a stabilit instanța de fond, în sensul că prin hotărârea de consiliu local atacată nu au fost stabilite alte contravenții și nici nu au fost modificate cele prevăzute de OUG nr. 195/2005 ci doar s-a precizat care sunt obligațiile persoanelor fizice și juridice raportat la activitatea de gospodărire, de salubritate și de protecția mediului și înfrumusețarea Municipiului Constanța.

Curtea în temeiul dispozițiilor art. 394 NCPC, declară dezbaterile închise și rămâne în pronunțare asupra recursului.

CURTEA

Asupra recursului de față:

Prin cererea înregistrată pe rolul Tribunalului Constanța – Secția Contencios Administrativ și Fiscal sub nr. 967/118/2019 reclamanta (...) în contradictoriu cu pârâtul Consiliul Local al municipiului Constanța a solicitat în principal anularea Hotărârii Consiliului Local al municipiului Constanța nr.184/2013 privind îmbunătățirea activităților de gospodărire, protecția mediului, întreținere și înfrumusețare a municipiului Constanța; în subsidiar, constatarea nulității absolute parțiale a Hotărârii Consiliului Local al municipiului Constanța nr. 184/2003 privind îmbunătățirea activităților de gospodărire, protecția mediului, întreținere și înfrumusețare a municipiului Constanța, în ce privește art.4 alin.2 cu referire la art.3 pct.3.5. și obligarea pârâtului la plata cheltuielilor de judecată.

Prin sentința civilă nr. 826 din 24 mai 2019 pronunțată de Tribunalul Constanța în dosar nr. 967/118/2019 s-a respins ca nefondată acțiunea promovată de reclamanta (...), în contradictoriu cu pârât CONSILIUL LOCAL AL MUNICIPIULUI CONSTANȚA.

Pentru a pronunța această soluție Tribunalul Constanța a avut în vedere următoarele:

HCL nr. 184/2013 a fost adoptată în vederea îmbunătățirii activităților de gospodărire, protecția mediului, întreținere și înfrumusețare a Municipiului Constanța și a vizat domenii precum asigurarea curățeniei Municipiului Constanța și gestionarea colectării deșeurilor menajere și reciclabile, întreținerea spațiilor verzi, a drumurilor publice, a parcarilor, fluidizarea traficului rutier, întreținerea construcțiilor, activitatea comercială și protecția mediului.

La adoptarea hotărârii au fost avute în vedere: expunerea de motive a Primarului Municipiului Constanța, având în vedere Referatul Direcției Poliției Locale a Municipiului Constanța, precum și avizele comisiilor de specialitate ale Consiliului Local al Municipiului Constanța, respectiv Comisia nr. 1 de studii, prognoze economico-sociale, buget, finanțe și administrarea domeniului public și privat al Municipiului Constanța, Comisia de specialitate nr. 2 pentru organizare și dezvoltare urbanistică, amenajarea teritoriului, realizarea lucrărilor publice, protecția mediului înconjurător, conservarea monumentelor istorice și de arhitectură, Comisia de specialitate nr. 3 pentru servicii publice comerț, turism și agrement, raportul Comisiei de specialitate nr. 5 — pentru administrație publică, juridică, apărarea ordinii publice, respectarea drepturilor și libertăților cetățeanului.

Instanța a analizat legalitatea actului administrativ și în sensul de a verifica dacă autoritatea locală a acționat abuziv, contrar interesului public, astfel cum rezultă aceasta din actele normative incidente pe care se întemeiază actul administrativ sub aspectul contestat.

Întrucât principiul legalității constituie principiul esențial în desfășurarea activității autorităților administrației publice, instanța a examinat actul dedus judecării sub acest aspect.

Principiul legalității constituie o regulă fundamentală a dreptului în virtutea căruia toate organele statului, instituțiile, funcționarii, cetățenii și ceilalți locuitori ai țării sunt obligați să respecte strict legile și celelalte acte normative ale organelor puterii și administrației de stat, ce reglementează raporturile sociale la care participă.

În activitatea lor, organele administrative au posibilitatea să aprecieze ce măsura să ia, când să ia o anumită măsură, cu ce mijloace să o ducă la îndeplinire.

Recunoașterea dreptului de apreciere pentru organele administrative are drept scop valorificarea atribuțiilor acestora și, în același timp, aplicarea legii în raport de condițiile concrete. Însă, niciodată, organele administrative nu vor putea decide împotriva prevederilor legii.

Forța juridică a actelor administrative se fundamentează pe prezumția relativă că acestea au fost emise cu respectarea condițiilor cerute de Constituție și celelalte acte normative cu forța juridică superioară a actelor emise.

Potrivit art.1 alin.1 din Legea nr.554/2004 „orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ ..., poate solicita instanței anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim...”, iar alin.2 prevede că „se poate adresa instanței și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual adresat altui subiect de drept”.

Din interpretarea textului de lege menționat rezultă că temeiurile acțiunii în contencios administrativ sunt: vătămarea unui drept al persoanei fizice sau juridice, respectiv vătămarea unui interes legitim.

Forța juridică a actelor administrative se fundamentează pe prezumția relativă că acestea au fost emise cu respectarea condițiilor cerute de Constituție și celelalte acte normative cu forța juridică superioară a actelor emise.

Art. 8 alin. 1 din Legea nr. 554/2004 modificată prevede că „Persoana vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral, nemulțumită de răspunsul primit la plângerea prealabilă sau care nu a primit niciun răspuns în termenul prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h), poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă, pentru a solicita anularea în tot sau în parte a actului, repararea pagubei cauzate și, eventual, reparații pentru daune morale. De asemenea, se poate adresa instanței de contencios administrativ și cel care se consideră vătămat într-un drept sau interes legitim al său prin nesoluționarea în termen sau prin refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri, precum și prin refuzul de efectuare a unei anumite operațiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim”.

Inserarea expresă a principiului legalității, prin art.2 din Legea nr.215/2001 R, semnifică constatarea că și administrația publică locală, chiar dacă este autonomă, trebuie să se supună regulilor de drept, iar conținutul acestui principiu relevă că legalitatea este limita și fundamentul atât a acțiunii administrative, cât și a actului administrativ.

Potrivit disp.art.80 din Legea nr.24/2000, actele adoptate de autoritățile administrației publice locale trebuie să cuprindă, în preambul, o motivare în drept, adică articolul din legea nr.215/2001 sau din altă reglementare, în temeiul căruia a fost adoptat actul.

În situația de speță, autoritatea deliberativă locală, menționează că aceasta este adoptată în considerarea dispozițiilor Legii nr. 155/2010 a Politiei Locale, ale Legii nr. 61/1991 pentru sancționarea faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire locală, a ordinii și liniștii publice, ale Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, ale Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, ale Ordonanței

Guvernului nr. 2/2001 privind regimul contravențiilor, ale Hotărârii de Guvern nr. 1391/2006 pentru aprobarea Regulamentului de aplicare a Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, ale Ordonanței Guvernului nr. 27/2011 privind transporturile rutiere, ale Legii nr. 230/2007 privind înființarea organizarea și funcționarea asociațiilor de proprietari.

Potrivit art. 36 din Legea nr. 215/2001 „(1) Consiliul local are inițiativă și hotărăște, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care sunt date prin lege în competența altor autorități ale administrației publice locale sau centrale.

(2) Consiliul local exercită următoarele categorii de atribuții:

a) atribuții privind organizarea și funcționarea aparatului de specialitate al primarului, ale instituțiilor și serviciilor publice de interes local și ale societăților comerciale și regiilor autonome de interes local;

b) atribuții privind dezvoltarea economico-socială și de mediu a comunei, orașului sau municipiului;

c) atribuții privind administrarea domeniului public și privat al comunei, orașului sau municipiului;

d) atribuții privind gestionarea serviciilor furnizate către cetățeni;

e) atribuții privind cooperarea interinstituțională pe plan intern și extern.

(3) În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (2) lit. a), consiliul local:

a) aprobă statutul comunei, orașului sau municipiului, precum și regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local;

b) aprobă, în condițiile legii, la propunerea primarului, înființarea, organizarea și statul de funcții ale aparatului de specialitate al primarului, ale instituțiilor și serviciilor publice de interes local, precum și reorganizarea și statul de funcții ale regiilor autonome de interes local;

c) exercită, în numele unității administrativ-teritoriale, toate drepturile și obligațiile corespunzătoare participațiilor deținute la societăți comerciale sau regii autonome, în condițiile legii.

(4) În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (2) lit. b), consiliul local:

a) aprobă, la propunerea primarului, bugetul local, virările de credite, modul de utilizare a rezervei bugetare și contul de încheiere a exercițiului bugetar;

b) aprobă, la propunerea primarului, contractarea și/sau garantarea împrumuturilor, precum și contractarea de datorie publică locală prin emisiuni de titluri de valoare, în numele unității administrativ-teritoriale, în condițiile legii;

c) stabilește și aprobă impozitele și taxele locale, în condițiile legii;

d) aprobă, la propunerea primarului, documentațiile tehnico-economice pentru lucrările de investiții de interes local, în condițiile legii;

e) aprobă strategiile privind dezvoltarea economică, socială și de mediu a unității administrativ-teritoriale;

f) asigură realizarea lucrărilor și ia măsurile necesare implementării și conformării cu prevederile angajamentelor asumate în procesul de integrare europeană în domeniul protecției mediului și gospodăririi apelor pentru serviciile furnizate cetățenilor.

(5) În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (2) lit. c), consiliul local:

a) hotărăște darea în administrare, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate publică a comunei, orașului sau municipiului, după caz, precum și a serviciilor publice de interes local, în condițiile legii;

b) hotărăște vânzarea, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate privată a comunei, orașului sau municipiului, după caz, în condițiile legii;

c) avizează sau aprobă, în condițiile legii, documentațiile de amenajare a teritoriului și urbanism ale localităților;

d) atribuie sau schimbă, în condițiile legii, denumiri de străzi, de piețe și de obiective de interes public local.

(6) În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (2) lit. d), consiliul local:

a) asigură, potrivit competențelor sale și în condițiile legii, cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes local privind:

1. educația;
2. serviciile sociale pentru protecția copilului, a persoanelor cu handicap, a persoanelor vârstnice, a familiei și a altor persoane sau grupuri aflate în nevoie socială;
3. sănătatea;
4. cultura;
5. tineretul;
6. sportul;
7. ordinea publică;
8. situațiile de urgență;
9. protecția și refacerea mediului;
10. conservarea, restaurarea și punerea în valoare a monumentelor istorice și de arhitectură, a parcurilor, grădinilor publice și rezervațiilor naturale;
11. dezvoltarea urbană;
12. evidența persoanelor;
13. podurile și drumurile publice;
14. serviciile comunitare de utilitate publică: alimentare cu apă, gaz natural, canalizare, salubritate, energie termică, iluminat public și transport public local, după caz;
15. serviciile de urgență de tip salvamont, salvamar și de prim ajutor;
16. activitățile de administrație social-comunitară;
17. locuințele sociale și celelalte unități locative aflate în proprietatea unității administrativ-teritoriale sau în administrarea sa;
18. punerea în valoare, în interesul comunității locale, a resurselor naturale de pe raza unității administrativ-teritoriale;
19. alte servicii publice stabilite prin lege;

b) hotărăște acordarea unor sporuri și altor facilități, potrivit legii, personalului sanitar și didactic;

c) sprijină, în condițiile legii, activitatea cultelor religioase;

d) poate solicita informări și rapoarte de la primar, viceprimar și de la șefii organismelor prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes local;

e) aprobă construirea locuințelor sociale, criteriile pentru repartizarea locuințelor sociale și a utilităților locative aflate în proprietatea sau în administrarea sa;

f) poate solicita informări și rapoarte specifice de la primar și de la șefii organismelor prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes local.

(7) În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (2) lit. e), consiliul local:

a) hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu persoane juridice române sau străine, în vederea finanțării și realizării în comun a unor acțiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public local;

b) hotărăște, în condițiile legii, înfrățirea comunei, orașului sau municipiului cu unități administrativ-teritoriale din alte țări;

c) hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu alte unități administrativ-teritoriale din țară sau din străinătate, precum și aderarea la asociații naționale și internaționale ale autorităților administrației publice locale, în vederea promovării unor interese comune.

(8) Consiliul local poate conferi persoanelor fizice române sau străine cu merite deosebite titlul de cetățean de onoare al comunei, orașului sau municipiului, în baza unui regulament propriu. Prin acest regulament se stabilesc și condițiile retragerii titlului conferit.

(9) Consiliul local îndeplinește orice alte atribuții stabilite prin lege.”

Potrivit art. 2 alin. 2 din OG nr. 2/2001 „(2) Prin hotărâri ale autorităților administrației publice locale sau județene se stabilesc și se sancționează contravenții în toate domeniile de activitate pentru care acestora le sunt stabilite atribuții prin lege, în măsura în

care în domeniile respective nu sunt stabilite contravenții prin legi, ordonanțe sau hotărâri ale Guvernului

(3) Consiliile locale ale sectoarelor municipiului București pot stabili și sancționa contravenții în următoarele domenii: salubritate; activitatea din piețe, curățenia și igienizarea acestora; întreținerea parcurilor și spațiilor verzi, a spațiilor și locurilor de joacă pentru copii; amenajarea și curățenia spațiilor din jurul blocurilor de locuințe, precum și a terenurilor virane; întreținerea bazelor și obiectivelor sportive aflate în administrarea lor; întreținerea străzilor și trotuarelor, a școlilor și altor instituții de educație și cultură, întreținerea clădirilor, împrejmuirilor și a altor construcții; depozitarea și colectarea gunoaielor și a resturilor menajere”.

Art. 2 alin. 5 din OG nr. 2/2001 prevede că „(5) Hotărârile consiliilor locale sau județene ori, după caz, ale sectoarelor municipiului București, prin care s-au stabilit contravenții cu nesocotirea principiilor prevăzute la alin. (2)-(4), sunt nule de drept. Nulitatea se constată de instanța de contencios administrativ competentă, la cererea oricărei persoane interesate”.

Articolul 2 alin. (2) stabilește consacarea contravențiilor prin diferite acte normative, respectându-se ierarhia acestora. Astfel, dacă prin hotărâri ale Guvernului au fost stabilite și sancționate contravenții, acestea nu mai pot fi reglementate prin hotărâri ale autorităților locale.

Hotărârile autorităților administrației publice locale sau județene pot stabili și sancționa contravenții în domeniile de activitate pentru care acestora le sunt stabilite atribuții prin lege, în măsura în care în domeniile respective nu sunt stabilite contravenții prin legi, ordonanțe sau hotărâri ale Guvernului.

A reținut tribunalul că potrivit art. 1 din OUG nr. 195/2005 „Obiectul prezentei ordonanțe de urgență îl constituie reglementarea protecției mediului, obiectiv de interes public major, pe baza principiilor și elementelor strategice care conduc la dezvoltarea durabilă a societății”, iar HCL nr. 184/2013 a fost adoptată în vederea îmbunătățirii activităților de gospodărire, protecția mediului, întreținere și înfrumusețare a Municipiului Constanța și a vizat domenii precum asigurarea curățeniei Municipiului Constanța și gestionarea colectării deșeurilor menajere și reciclabile, întreținerea spațiilor verzi, a drumurilor publice, a parcurilor, fluidizarea traficului rutier, întreținerea construcțiilor, activitatea comercială și protecția mediului, astfel nu s-a putut reține că hotărârea este lovită de nulitate, întrucât cele două acte normative nu reglementează aceleași domenii.

Potrivit art. 96 alin. 1 pct. 10 din OUG nr. 195/2005, „Constitute contravenții și se sancționează cu amenda de la 3.000 lei (RON) la 6.000 lei (RON), pentru persoane fizice, și de la 25.000 lei (RON) la 50.000 lei (RON), pentru persoane juridice, încălcarea următoarelor prevederi legale:

10. obligația proprietarilor și deținătorilor de terenuri cu titlu sau fără titlu, de a lua măsuri de salubritate a terenurilor neocupate productiv sau funcțional, în special a celor situate de-a lungul căilor de comunicație rutiere, feroviare și de navigație”.

Potrivit art. 4 alin. 2 din HCL nr. 184/2013 „Nerespectarea obligațiilor prevăzute la art. 3, punctele 4-6, 8-12 și 15 constituie contravenție și se sancționează cu amenda contravențională de la 500 lei la 1000 lei pentru persoanele fizice și de la 1000 la 2000 lei pentru persoanele juridice”.

Potrivit art. 3 pct. 15 din HCL nr. 184/2013 „Persoanele fizice sau juridice au următoarele obligații: [...] Sa asigure o permanentă stare de curățenie prin tăierea vegetației crescută în exces și ridicarea deșeurilor inerte de pe terenurile libere, neafectate de construcții, precum și jur împrejurul acestora”.

A reținut tribunalul că dispozițiile art. 4 alin. 2, cu referire la art. 3 pct. 15 din HCL nr.184/2013 doar circumstanțiază și detaliază reglementările de la art. 96 alin. 1 pct. 10 din OUG nr. 195/2005, neexistând, contrar susținerilor reclamantei, o identitate de reglementare a aceluiași fapte contravenționale.

Din înscrisurile depuse la dosar s-a constatat că au fost respectate dispozițiile art.7 din Legea nr.52/2003 întrucât proiectul de hotărâre al HCL nr. 184/2013 a fost publicat atât pe site-ul propriu (www.primăria-constanta.ro), la sediul propriu, cât și în mass-media locală, fiind adus la cunoștință publicului.

Față de considerentele enunțate a apreciat nefondată acțiunea și a respins-o în consecință.

Împotriva acestei hotărâri a promovat recurs reclamanta (...), solicitând admiterea recursului, casarea în tot a hotărârii recurate și rejudecarea cauzei cu consecința admiterii acțiunii astfel cum a fost formulată.

În temeiul art.453 Cod procedură civilă, a solicitat obligarea intimatului pârât la plata cheltuielilor de judecată ocazionate în recurs.

În motivarea cererii de recurs, recurenta reclamantă a arătat că, în fapt, a investit instanța cu o acțiune având ca obiect în principal anularea HCLM Constanța nr. 184/2013 privind îmbunătățirea activităților de gospodărire, protecția mediului, întreținere și înfrumusețare a municipiului Constanța, iar în subsidiar, constatarea nulității absolute parțiale a HCLM Constanța nr.184/2013 în ce privește art.4 alin.2 cu referire la art.3 pct.15.

Prin Sentința civilă nr. 826/CA/24.05.2019 pronunțată de Tribunalul Constanța în dosarul nr.967/118/2019, instanța a respins acțiunea ca nefondată, reținând în esență următoarele:

1.raportat la obiectul de reglementare al OUG nr.195/2005 stabilit în art.1 și la obiectul de reglementare al HCL nr.184/2013, nu s-a putut reține că HCL nr.184/2013 este lovită de nulitate, întrucât cele două acte normative nu reglementează aceleași domenii;

2.în ce privește contravențiile reglementate de art.96 alin.1 pct.10 din OUG nr.195/2005 și art.4 alin.2 cu referire la art.3 pct.15 din HCL nr.184/2013, instanța a apreciat că norma cuprinsă în HCL nr.184/2013 doar circumstanțiază și detaliază reglementarea din OUG nr.195/2005, neexistând o identitate de reglementare a aceleiași fapte contravenționale;

3.HCL nr.184/2013 a fost adoptat cu respectarea art.7 din Legea nr.52/2003 întrucât proiectul de hotărâre a fost publicat pe site-ul propriu, la sediul propriu, cât și în mass media locală, fiind adus la cunoștință publicului.

Hotărârea astfel pronunțată este nelegală, pentru următoarele argumente circumscrise motivelor de casare reglementate de art.488 alin.1 pct.8 Cod procedură civilă:

1.contrar susținerilor primei instanțe, domeniul de reglementare al celor două acte normative supuse analizei este identic, chiar dacă denumirea acestora nu este identică;

2.astfel, potrivit art. 1 din OUG nr.195/2005 „Obiectul prezentei ordonanțe de urgență îl constituie un ansamblu de reglementări juridice privind protecția mediului în timp ce HCL nr.184/2013, astfel cum rezultă din chiar denumirea acesteia, privește „îmbunătățirea activităților de gospodărire, protecția mediului, întreținere și înfrumusețare a municipiului Constanța;

3.prin urmare, obiectul de reglementare al celor două acte normative este protecția mediului, chiar dacă în cazul HCL nr.184/2013 obiectul de reglementare privește mai multe aspecte între care și protecția mediului;

4.în ce privește dispozițiile criticate în cauza de față, instanța de fond apreciază fără teme că prevederile art.4 alin.2 cu referire la art.3 pct.15 din HCL nr. 184/2013 „doar circumstanțiază și detaliază reglementările de la art.96 alin.1 pct.10 din OUG nr.195/2005”, în condițiile în care reglementarea unei contravenții de nici o manieră nu poate fi circumstanțiată și detaliată printr-o altă reglementare contravențională. Altfel spus, o normă dată/adoptată în aplicarea unei reglementări contravenționale concrete nu poate reglementa la rândul său o nouă contravenție;

5. sub un al doilea aspect, în preambulul HCL nr.184/2013 nu se face nici o referire la dispozițiile OUG nr.195/2005, astfel cum impun dispozițiile art.42 alin.4 din Legea nr.24/2000 în situația actelor normative emise în executarea unor acte normative de nivel superior, împrejurare față de care nu pot fi primite susținerile instanței de fond

potrivit cu care norma criticată din HCL nr.184/2013 detaliază și circumstanțiază norma din OUG nr.195/2005;

6.sub un al treilea aspect rezultă fără echivoc din conținutul celor două norme, respectiv art.96 alin.1 pct.10 din OUG nr.195/2005 și art.4 alin.2 cu referire la art.3 pct.15 din HCL nr.184/2013, că fapta contravențională reglementată este aceeași, respectiv neluarea de către proprietari a măsurilor de salubritate a terenurilor neocupate productiv sau funcțional.

Faptul că art.3 pct.15 din HCL nr.184/2013 arată și acțiunile prin care se asigură starea de curățenie a terenurilor neocupate, nu poate conduce la concluzia că obiectul de reglementare al celor două contravenții este diferit;

7.din perspectiva celor evocate, apreciază că hotărârea recurată a fost pronunțată cu încălcarea prevederilor art.2 alin.2 și 5 din OG nr.2/2001 potrivit cu care „(2) Prin hotărâri ale autorităților administrației publice locale sau județene se stabilesc și se sancționează contravenții în toate domeniile de activitate pentru care acestora le sunt stabilite atribuții prin lege, în măsura în care în domeniile respective nu sunt stabilite contravenții prin legi, ordonanțe sau hotărâri ale Guvernului. (...) (5) Hotărârile consiliilor locale sau județene ori, după caz, ale sectoarelor municipiului București, prin care s-au stabilit contravenții cu nesocotirea principiilor prevăzute la alin. (2) - (4), sunt nule de drept. Nulitatea se constată de instanța de contencios administrativ competentă, la cererea oricărei persoane interesate. În egală măsură, hotărârea a fost pronunțată cu încălcarea dispozițiilor art.81 din Legea nr.24/2000 potrivit cu care „(1) La elaborarea proiectelor de hotărâri, ordine sau dispoziții se va avea în vedere caracterul lor de acte subordonate legilor, hotărârilor și ordonanțelor Guvernului și altor acte de nivel superior. (2) Reglementările cuprinse în hotărârile consiliilor locale și ale consiliilor județene, precum și cele cuprinse în ordinele prefectilor sau în dispozițiile primarilor nu pot contraveni Constituției României și reglementărilor din actele normative de nivel superior. ”

8.în ce privește motivul de nelegalitate al HCL nr. 184/2013 dedus din încălcarea art.7 din Legea nr.52/2003, instanța de fond l-a înlăturat cu motivarea că proiectul de act normativ a fost publicat pe site-ul Primăriei Constanța și în mass media locală, prin urmare a fost adus la cunoștința publicului;

9.astfel cum rezultă însă din cererea introductivă de instanță, reclamanta nu a criticat faptul nepublicării anunțului referitor la proiectul de hotărâre, ci a criticat faptul că anunțul prevăzut de art.7 din Legea nr.52/2003 nu a fost însoțit de documentele menționate în alin.2, respectiv „o notă de fundamentare, o expunere de motive, un referat de aprobare privind necesitatea adoptării actului normativ propus, un studiu de impact și/sau de fezabilitate, după caz, textul complet al proiectului actului respectiv”.

10.documentația depusă de pârât confirmă susținerile sale potrivit cu care anunțul nu a fost întocmit conform art.7 alin.2 din Legea nr.52/2003. Astfel, expunerea de motive a fost elaborată la data de 26.07.2013, adică cu 5 zile înainte de adoptarea HCL nr.184/2013, pe cale de consecință, admițând că proiectul de act normativ a fost adus la cunoștința publicului cu cel puțin 30 de zile lucrătoare înainte de adoptare, acesta nu era însoțit de expunerea de motive. În egală măsură, rezultă din înscrisurile depuse de pârât că în presa locală au fost publicate doar extrase din proiectul de act normativ, iar nu textul complet al proiectului.

11.din această perspectivă, apreciază că hotărârea recurată a fost pronunțată cu încălcarea art.7 din Legea nr.52/2003.

Pentru toate aceste considerente, solicită admiterea recursului, casarea în tot a hotărârii recurate și rejudecarea cauzei cu consecința admiterii acțiunii astfel cum a fost formulată.

În temeiul art.453 Cod procedură civilă, solicită obligarea intimatului pârât la plata cheltuielilor de judecată ocazionate în recurs.

În drept invocă dispozițiile art.20 din Legea nr.554/2004, art.488 alin. 1 pct. 8 Cod procedură civilă, art.453 Cod procedură civilă.

Prin întâmpinare intimatul pârât CONSILIUL LOCAL AL MUNICIPIULUI CONSTANȚA a solicitat ca prin hotărârea ce se va pronunța, să se dispună respingerea ca

nefondat a recursului formulat de către recurenta-reclamanta, cu consecința menținerii ca legale și temeinice a sentinței recurate.

Intimata a susținut în apărare că instanța de fond a constatat în mod temeinic că obiectul de reglementare a celor două acte normative nu este identic. În mod corect a reținut instanța de fond că dispozițiile art.4 alin.2, cu referire la art.3 pct.15 din HCL nr.184/2013 doar circumstanțiază și detaliază reglementările de la art.96 alin.1 pct.10 din OUG 195/2005, neexistând, contrar susținerilor recurente reclamante, o identitate de reglementare a aceleiași fapte contravenționale.

De asemenea, contrar susținerilor recurente, la adoptarea HCL nr.184/2013 au fost avute în vedere expunerea de motive a Primarului municipiului Constanța, Referatul Direcției Poliției Locale a municipiului Constanța, precum și avizele comisiilor de specialitate ale Consiliului Local Constanța. Actul administrativ atacat a fost emis în deplină transparență și legalitate și cu scopul declarat de a îmbunătăți starea generală a municipiului.

Totodată, în temeiul dispozițiilor art. 453 C. proc. civ., intimatul a solicitat a se dispune obligarea recurente-reclamante la plata către pârât a tuturor cheltuielilor de judecată ocazionate de soluționarea prezentei cauze.

Curtea, analizând actele și lucrările dosarului în raport de criticile de nelegalitate formulate, constată că recursul este fondat.

Cauzele de nulitate ale actului administrativ contestat de către recurenta reclamantă și care au fost reluate în cererea de recurs vizează nerespectarea dispozițiilor art.7 alin.1 și 2 din Legea 52/2003 și cele ale art.2 alin.2 și 5 din OG nr.2/2001.

Potrivit art.7 alin.1 și 2 din Legea 52/2003:

„ (1) În cadrul procedurilor de elaborare a proiectelor de acte normative autoritatea administrației publice are obligația să publice un anunț referitor la această acțiune în site-ul propriu, să-l afișeze la sediul propriu, într-un spațiu accesibil publicului, și să-l transmită către mass-media centrală sau locală, după caz. Autoritatea administrației publice va transmite proiectele de acte normative tuturor persoanelor care au depus o cerere pentru primirea acestor informații.

(2) Anunțul referitor la elaborarea unui proiect de act normativ va fi adus la cunoștința publicului, în condițiile alin. (1), cu cel puțin 30 de zile lucrătoare înainte de supunerea spre avizare de către autoritățile publice. Anunțul va cuprinde: data afișării, o notă de fundamentare, o expunere de motive, un referat de aprobare privind necesitatea adoptării actului normativ propus, un studiu de impact și/sau de fezabilitate, după caz, textul complet al proiectului actului respectiv, precum și termenul-limită, locul și modalitatea în care cei interesați pot trimite în scris propuneri, sugestii, opinii cu valoare de recomandare privind proiectul de act normativ.”

Prin înscrisurile depuse la dosarul cauzei de către intimatul pârât s-a dovedit că dispozițiile art.7 din Legea 52/2003 au fost respectate, în sensul că autoritatea administrativă emitentă a actului normativ a publicat anunțul referitor la elaborarea proiectului de act administrativ pe site-ul propriu și l-a transmis mass-mediei locale.

Este real că expunerea de motive și avizele comisiilor de specialitate au fost întocmite ulterior publicării anunțului, însă acest lucru nu a fost de natură a produce o vătămare dovedită, câtă vreme actele prevăzute de art.7 alin.2 din Legea 52/2003 au precedat adoptarea actului administrativ.

În ceea ce privește dispozițiile art.2 alin.2 din OG nr.2/2001, se reține că potrivit acestora:

„2) Prin hotărâri ale autorităților administrației publice locale sau județene se stabilesc și se sancționează contravenții în toate domeniile de activitate pentru care acestora le sunt stabilite atribuții prin lege, în măsura în care în domeniile respective nu sunt stabilite contravenții prin legi, ordonanțe sau hotărâri ale Guvernului.”

În speță, reclamanta recurentă a criticat încălcarea acestor dispoziții legale raportat la art.3 pct.15 și art.4 alin.2 din HCL nr.184/2013 față de dispozițiile art.96 alin.1 pct.10 din OUG nr.195/2005.

Potrivit art. 1 din OUG nr. 195/2005 „*Obiectul prezentei ordonanțe de urgență îl constituie reglementarea protecției mediului, obiectiv de interes public major, pe baza principiilor și elementelor strategice care conduc la dezvoltarea durabilă a societății*”, iar HCL nr. 184/2013 a fost adoptată în vederea îmbunătățirii activităților de gospodărire, protecția mediului, întreținere și înfrumusețare a Municipiului Constanța și a vizat domenii precum asigurarea curățeniei Municipiului Constanța și gestionarea colectării deșeurilor menajere și reciclabile, întreținerea spațiilor verzi, a drumurilor publice, a parcărilor, fluidizarea traficului rutier, întreținerea construcțiilor, activitatea comercială și protecția mediului.

Potrivit art. 96 alin. 1 pct. 10 din OUG nr. 195/2005, „Constituite contravenții și se sancționează cu amenda de la 3.000 lei (RON) la 6.000 lei (RON), pentru persoane fizice, și de la 25.000 lei (RON) la 50.000 lei (RON), pentru persoane juridice, încălcarea următoarelor prevederi legale:

10. obligația proprietarilor și deținătorilor de terenuri cu titlu sau fără titlu, de a lua măsuri de salubritate a terenurilor neocupate productiv sau funcțional, în special a celor situate de-a lungul căilor de comunicație rutiere, feroviare și de navigație”.

Potrivit art. 4 alin. 2 din HCL nr. 184/2013 „Nerespectarea obligațiilor prevăzute la art. 3, punctele 4-6, 8-12 și 15 constituie contravenție și se sancționează cu amenda contravențională de la 500 lei la 1000 lei pentru persoanele fizice și de la 1000 la 2000 lei pentru persoanele juridice”.

Potrivit art. 3 pct. 15 din HCL nr. 184/2013 „Persoanele fizice sau juridice au următoarele obligații: [...] Să asigure o permanentă stare de curățenie prin tăierea vegetației crescută în exces și ridicarea deșeurilor inerte de pe terenurile libere, neafectate de construcții, precum și jur împrejurul acestora”.

Din analiza textelor enunțate se observă cu ușurință că ambele acte normative vizează curățenia și, implicit, protecția mediului, pe terenurile libere de construcții, de producții sau alte destinații funcționale, indiferent de modalitatea de exprimare a acțiunilor pe care proprietarii sau deținătorii acestor terenuri trebuie să le efectueze în acest sens: „măsuri de salubritate a terenurilor” sau „să asigure o permanentă stare de curățenie”.

Nu pot fi primite concluziile instanței de fond că hotărârea de consiliu local doar „circumstanțiază” sau „detaliază” faptele contravenționale reglementate de art. 96 alin. 1 pct. 10 din OUG nr. 195/2005.

Conform art. 2 alin. 5 din OG nr. 2/2001 „(5) Hotărârile consiliilor locale sau județene ori, după caz, ale sectoarelor municipiului București, prin care s-au stabilit contravenții cu nesocotirea principiilor prevăzute la alin. (2)-(4), sunt nule de drept. Nulitatea se constată de instanța de contencios administrativ competentă, la cererea oricărei persoane interesate”.

Așa cum rezultă din interpretarea gramaticală a art.2 alin.2 din OG 2/2001 consiliul local nu poate să reglementeze contravenții în domenii în care sunt deja reglementate contravenții prin legi, ordonanțe sau hotărâri de guvern. Această interdicție vizează evident și o eventuală enumerare a faptelor sau o detaliere a împrejurărilor care se circumscriu contravenției reglementate legal. A permite o astfel de „circumstanțiere” a faptelor considerate contravenții ar însemna tocmai eludarea interdicției legale privind o dublă reglementare contravențională pentru aceleași fapte.

Față de aceste considerente, constatând o greșită aplicare a normelor materiale, în temeiul art. 498 și 488 alin.1 pct.8 C.pr.civ, instanța va admite recursul, va casa hotărârea recurată și rejudecând, va admite în parte acțiunea, respectiv, în temeiul art. 2 alin.5 din OG nr.2/2001, anulează în parte HCL Constanța nr.184/2013, numai în ceea ce privește art.4 alin.2 cu referire la art.3 pct.15.

În temeiul art.453 C.pr.civ. intimatul va suporta cheltuielile de judecată dovedite a fi fost efectuate de către recurentă.

PENTRU ACESTE MOTIVE,
ÎN NUMELE LEGII
DECIDE:

Admite *recursul contencios administrativ* promovat de recurenta reclamantă (...) - *împotriva sentinței civile nr. 826 din 24 mai 2019 pronunțată de Tribunalul Constanța în dosar nr. 967/118/2019*, în contradictoriu cu intimatul pârât **CONSILIUL LOCAL AL MUNICIPIULUI CONSTANȚA**.

Casează sentința recurată și rejudecând, admite acțiunea.

Anulează în parte HCL nr. 184/2013 privind îmbunătățirea activităților de gospodărire, protecția mediului, întreținere și înfrumusețare a Mun. Constanța, în ceea ce privește art. 4 alin. 2 numai în referire la art. 3 pct. 15.

Obligă intimatul la plata către recurentă a sumei de 1785 lei cu titlu de cheltuieli de judecată.

Definitivă.

Pronunțată în ședință publică azi, 25.11.2019.

Președinte,
(...)

Judecător,
(...)

Judecător,
(...)

Grefier,
(...)

Red.jud. fond (...)
Red.jud. Dec. (...)/13 febr. 2020
Tehred.gref.(...)/13 febr. 2020