

R O M Â N I A
CURTEA DE APEL BUCUREȘTI
SECȚIA A VIII-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

DOSAR NR. 5717/118/2019

DECIZIA CIVILĂ NR. 603

Ședința publică din data de 19 martie 2021

Curtea constituită din:

PREȘEDINTE : BODEA ADELA COSMINA

JUDECĂTOR : RAMAȘCANU BEATRICE LENUȚA

JUDECĂTOR : ISPAS MARIUS CRISTIAN

GREFIER: BOARIU FLORENTINA EMILIA

Pe rol se află pronunțarea asupra recursului declarat de recurentul-pârât **CONSILIUL LOCAL AL MUNICIPIULUI MANGALIA**, împotriva Sentinței civile nr. 2219/22.06.2020, pronunțată de Tribunalul București, Secția a II-a de Contencios Administrativ și Fiscal, în dosarul nr. 5717/118/2019, în contradictoriu cu intimata-reclamantă **TELEKOM ROMANIAN MOBILE COMMUNICATION S.A.**, având ca obiect „anulare act administrativ”.

Dezbaterile și susținerile părților au avut loc la termenul de judecată din data de 5.02.2021, fiind consemnate în Încheierea de ședință de la acel termen, parte integrantă din prezenta Decizie, când, instanța a pus în vedere părților să formuleze și să depună la dosarul cauzei note/concluzii scrise cu detalierea chestiunii de drept care face obiectul recursului, anume dacă autoritatea are sau nu dreptul – în limita acelor taxe locale, să instituie o atare taxă precum cea în discuție, motiv pentru care, a amânat pronunțarea asupra hotărârii în cauză pentru 19.02.2021. La data de 19.02.2021, având nevoie de timp pentru a delibera, Curtea a amânat pronunțarea la data de 5.03.2021, dată la care, având în continuare nevoie de timp pentru a delibera, a amânat pronunțarea pentru azi, 19.03.2021, când a decis următoarele:

CURTEA

Prin Cererea de chemare în judecată înregistrată pe rolul Tribunalului București – Secția a II-a de Contencios Administrativ și Fiscal sub nr. 5717/118/2019 în data de 07.01.2020 (cerere declinată de Tribunalul Constanța prin sentința civilă nr. 8470/14.01.2020), reclamanta S.C. Telekom Romanian Mobile Communications S.A. în contradictoriu cu pârâtul Consiliul Local al Municipiului Mangalia, în temeiul dispozițiilor art. 1 alin. (1), coroborat cu art. 4 alin. (4) și art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, precum și cu art. 192 C. proc. civ, a solicitat anularea parțială a actului administrativ cu caracter normativ reprezentat de Hotărârea Consiliului Local al Municipiului Mangalia nr. 131 privind aprobarea taxelor și impozitelor locale pentru anul financiar 2013 în Municipiul Mangalia („HCL 131/2012”), respectiv anularea în tot a punctului 3 din Capitolul X al Anexei nr. 1 la actul administrativ respectiv, ce poartă

denumirea de „Taxă anuală pentru fiecare stație fixă pentru telefonie mobilă”, cu consecința înlăturării tuturor obligațiilor financiare, administrative sau de alta natură, precum și a interdicțiilor stabilite de actul administrativ atacat.

Prin Sentința atacată instanța de fond a admis cererea, a anulat parțial Hotărârea Consiliului Local al Municipiului Mangalia nr. 131/2012 privind aprobarea taxelor și impozitelor locale pentru anul financiar 2013 în Municipiul Mangalia, respectiv anulează în tot punctul 3 din Capitolul X al Anexei nr. 1 - „Taxă anuală pentru fiecare stație fixă pentru telefonie mobilă”, cu consecința înlăturării tuturor obligațiilor financiare, administrative sau de alta natură, precum și a interdicțiilor stabilite de actul administrativ atacat.

În esență, prima instanță a considerat că interdicțiile impuse de actul administrativ atacat sunt nelegale, încălcând drepturile și interesele legitime ale societății, precum și acte normative de forță superioară. Astfel, la punctul 3 al Capitolului X din Anexa 1 la HCL 131/2012, pârâutul a stabilit că “începând cu anul 2013, operatorii de telefonie mobilă nu mai pot instala amplasamentele de stații de telefonie pe blocurile de locuințe sau orice construcție locuită, urmând ca până pe data de 31.12.2013 să procedeze la deinstalarea stațiilor existente pe aceste imobile.” Astfel, deși pârâutul menționează impunerea taxei pe motiv de utilizare a infrastructurii publice, face referire în cuprinsul actului administrativ atacat la imobile aflate în proprietate privată. Cum stațiile fixe de telefonie mobilă ale societății nu sunt amplasate asupra infrastructurii publice, ci asupra unor imobile aflate în proprietate privată, în baza unui acord intervenit între societate și proprietarii acestor imobile, rezultă că interdicția este nelegală. Actul normativ atacat încalcă și prevederile Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, prin aceea că încalcă prevederile unui act normativ de forță juridică superioară, în speță ale Legii nr. 154/2012 privind regimul infrastructurii rețelelor de comunicații electronice. Câtă vreme prin intermediul unei legi ordinare, legiuitorul a înțeles să dea curs unei nevoi de interes public, anume cea a facilitării construirii rețelelor de comunicații electronice, este evident că un act juridic de forță inferioară (o hotărâre de consiliu local) nu poate contraveni acestor prevederi. Astfel, stabilirea în mod unilateral a unor interdicții, prin intermediul unui act normativ cu forță juridică inferioară (HCL 131/2012), vine în deplină contradicție cu dispozițiile Legii 154/2012, ce reprezintă norma specială în materia comunicațiilor electronice. Prevederile actului normativ atacat contravin art. 81 alin. (2) al Legii nr. 24/2000, potrivit căruia, 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, având în vedere și art. 4 alin. 3 din lege care statuează că actele administrative date în executarea legilor, ordonanțelor sau a hotărârilor Guvernului se emit în limitele și potrivit normelor care le ordonă.

Prin Recursul declarat de recurentul Consiliul Local Mangalia sentința a fost criticată din perspectiva următoarelor motive de recurs prevăzute de:

-art. 488 alin.1 pct.8 cpciv: este la latitudinea exclusivă a legislativului local instituirea acestor taxe speciale, atât timp cât sunt indeplinite condițiile minime prevăzute de legiuitor în Codul fiscal; instanța de fond se afla în eroare cu privire la destinatarul obligațiilor de calcul și plata al altor taxe locale, făcând o aplicare greșită a disp. art. 283 alin. 3 din Vechiul Cod fiscal. Calculul și plata se efectuează de către contribuabil, procedurile aprobate de autorități sunt exact cele a căror anulare a fost dispusă de instanța. Prin urmare, nu autoritatea care instituie taxa trebuie la rândul ei să respecte alte proceduri, pentru ca acestea privesc modalitatea de calcul și de plata, și nu de stabilire a existenței acesteia. Nu sunt aplicabile disp. art. 6 și 7 ale Legii nr. 154/2017. Legea este aplicabilă doar în ceea ce privește dreptul de acces. Prin HCL nr. 131/2012 s-a stabilit însă o obligație fiscală, o taxă care nu reprezintă

contravaloarea unei contraprestații contractuale civile. Nu se poate reține în sarcina emitentului nerespectarea obligației de a o transmite către ANCOM.

Întâmpinarea intimatei Telekom Romania a solicitat respingerea recursului ca nefondat.

Examinând actele dosarului, motivele de recurs și dispozițiile legale, Curtea va respinge recursul.

În primul rând, Curtea are în vedere că recursul este o cale de atac extraordinară, nedevalidă, prin care se supune Înaltei Curți de Casație și Justiție, respectiv, în cazurile prevăzute de lege, instanței ierarhic superioare, verificarea conformității hotărârii atacate prin raportare la motive de nelegalitate strict prevăzute de art.488 cpciv.

Criticile recursului încadrate în disp. art. 488 alin.1 pct.8 cpciv.”când hotărârea a fost dată cu încălcarea sau aplicarea greșită a normelor de drept material” sunt nefondate.

Curtea a constatat că la data de 21.12.2012, Consiliul Local al Municipiului Mangalia a adoptat Hotărârea nr. 131 privind aprobarea taxelor și impozitelor locale pentru anul 2013 în Municipiul Mangalia, însoțită de Anexa nr. 1 - taxele și impozitele locale, respectiv de Anexa 2 - regulamentul de adoptare a taxelor speciale. În baza HCL 131/2012, au fost emise deciziile de impunere nr. 1898/10.01.2019, în valoare de 150.000 lei și nr. 2169/11.01.2019, în valoare de 202.516 lei.

Taxa a respectat condițiile art. 283 alin.1 și 2 din Legea nr. 571/2003, (1) Consiliile locale, Consiliul General al Municipiului București sau consiliile județene, după caz, pot institui taxe pentru utilizarea temporară a locurilor publice și pentru vizitarea muzeelor, caselor memoriale, monumentelor istorice de arhitectură și arheologice și altele asemenea*); (2) Consiliile locale pot institui taxe pentru deținerea sau utilizarea echipamentelor și utilajelor destinate obținerii de venituri care folosesc infrastructura publică locală, pe raza localității unde acestea sunt utilizate, precum și taxe pentru activitățile cu impact asupra mediului înconjurător.

Prin urmare, Consiliile locale au un drept de apreciere pentru instituirea taxelor, pentru cea de la pct.3 din Capitolul X al anexei 1 la HCL nr. 131/2012 existând motivarea că există un impact negativ asupra mediului generat de stațiile de telefonie mobilă, precum și pentru utilizarea domeniului și infrastructurii publice.

Dar dreptul de apreciere nu trebuie să devină arbitrar, în lipsa unor metode de evaluare a impactului.

Recurentul ar fi trebuit să-și fundamenteze aprecierea pe o expertiză tehnică în domeniu, întrucât funcționarii săi nu pot stabili valoarea taxei în baza unei presupuneri că respectivele stații de telefonie mobilă ar avea influență negativă asupra mediului. Presupunerea recurentei nu este fundamentată pe date tehnice, iar dacă ar fi fost, tot s-ar fi impus o procedură de stabilire a valorii unei taxe în raport de gradul de impact asupra mediului.

Astfel, Curtea a constatat că în mod corect a reținut Tribunalul că a fost stabilit în mod arbitrar cuantumul taxei pentru activitățile cu impact asupra mediului înconjurător. Emitentul nu a prevăzut în mod concret cum a fost determinat cuantumul taxei instituite (destinatari, criteriul de stabilire a taxei, factori care influențează cuantumul taxei, etc) și care este procedura de calcul al acesteia.

Prin urmare, valoarea taxei nu este motivată prin criterii obiective.

Pentru necesitatea motivării în fapt și în drept, într-o măsură suficientă și de natură a permite mai apoi exercitarea neîngrădită a controlului judiciar al instanței de judecată, s-a pronunțat Înalta Curte de Casație și Justiție prin Decizia nr. 1580 din 11 aprilie 2008 a Secției de Contencios Administrativ și Fiscal, publicată, arătându-se în aceasta că puterea discreționară conferită unei autorități nu poate fi privită, într-un stat de drept, ca o putere

absolută și fără limite, căci exercitarea dreptului de apreciere prin încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor prevăzute de Constituție, ori de lege, constituie exces de putere, în contextul în care Constituția României prevede în art. 31 alin. 2 obligația autorităților publice de a asigura informarea corectă a cetățeanului asupra treburilor publice, dar și asupra problemelor de interes personal, prin urmare, orice decizie de natură a produce efecte privind drepturile și libertățile fundamentale trebuie motivată nu doar din perspectiva competenței de a emite acel act, ci și din perspectiva posibilității persoanei și a societății de a aprecia asupra legalității măsurii, respectiv asupra respectării granițelor dintre puterea discreționară și arbitrarul, fiindcă a accepta teza potrivit căreia autoritatea nu trebuie să-și motiveze deciziile echivalează cu golirea de conținut a esenței democrației și a statului de drept bazat pe principiul legalității, cu alte cuvinte în condițiile în care autoritățile publice sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra problemelor de interes personal ale acestora și în condițiile în care deciziile acestor autorități sunt supuse controlului judecătoresc pe calea contenciosului administrativ, nu se poate susține că este permisă absența motivării explicite a actului administrativ atacat. În lipsa motivării explicite a actului administrativ sau a sentinței, posibilitatea atacării în justiție a actului respectiv ori efectuarea controlului judiciar este iluzorie, de vreme ce judecătorul nu poate specula asupra motivelor care au determinat autoritatea administrativă să ia o anumită măsură și absența acestei motivări favorizează emiterea unor acte administrative abuzive, de vreme ce absența motivării lipsește de orice eficiență controlul judecătoresc al actelor administrative, prin urmare motivarea reprezintă o obligație generală, aplicabilă oricărui act administrativ, ea reprezintă o condiție de legalitate externă a actului, care face obiectul unei aprecieri în concreto, după natura acestuia și contextul adoptării sale, iar obiectivul său este prezentarea într-un mod clar și neechivoc a raționamentului instituției emitente a actului, motivarea urmărește o dublă finalitate; îndeplinește, în primul rând, o funcție de transparență în profitul beneficiarilor actului, care vor putea, astfel, să verifice dacă actul este sau nu întemeiat; permite, de asemenea, instanței să realizeze controlul său jurisdicțional, deci în cele din urmă permite reconstituirea raționamentului efectuat de autorul actului pentru a ajunge la adoptarea acestuia; desigur ea trebuie să figureze chiar în cuprinsul actului și să fie realizată de autorul său.

Așadar, a motiva implică a face cunoscute cu claritate elementele de fapt și de drept care permit înțelegerea și aprecierea legalității sale, iar importanța acestei exigențe depinde în mod considerabil de natura actului, de contextul juridic în care el intervine, precum și de interesele pe care destinatarii actului ar putea să le aibă în primirea acestor explicații și deci motivarea trebuie să permită judecătorului să exercite un control asupra elementelor de fapt și de drept care au servit drept bază de exercitare a puterii de apreciere, deci trebuie realizată într-un mod suficient de detaliat, cu alte cuvinte, motivarea trebuie să fie efectivă, respectiv completă, precisă și circumstanțială. De altfel, și în jurisprudența comunitară s-a reținut că motivarea trebuie să fie adecvată actului emis și trebuie să prezinte de o manieră clară și neechivocă algoritmul urmat de instituția/instanța care a adoptat măsura atacată, astfel încât să li se permită persoanelor vizate să stabilească motivarea măsurilor și, de asemenea, să permită curților comunitare competente să efectueze revizuirea actului (cauza C - 367/1995) și astfel cum a decis Curtea Europeană de Justiție, amploarea și detalierea motivării depind de natura actului adoptat, iar cerințele pe care trebuie să le îndeplinească motivarea depind de circumstanțele fiecărui caz, o motivare insuficientă, sau greșită, este considerată a fi echivalentă cu o lipsă a motivării actelor, mai mult decât atât, insuficiența motivării sau nemotivarea atrage nulitatea sau nevalabilitatea actelor comunitare (cauza C - 41/1969), iar o detaliere a motivelor este necesară și atunci când instituția emitentă dispune de o largă putere de apreciere, căci motivarea conferă actului transparență, particularii putând verifica dacă actul este corect fundamentat și, în același timp, permite exercitarea de către curte a controlului jurisdicțional (cauza C - 509/1993).

Legea nr. 154/2012 transpune prevederile art. 11 și art. 12 din Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind cadrul de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice, Directiva-cadru și sistemul normativ consacrat de aceasta având în mod evident caracter special.

S-a reținut corect că dreptul de acces acordat de legiuitor societății este un drept de servitute, conform alin. (3) al art. 3 din Legea nr. 154/2012, iar interdicția de a mai instala stații fixe de telefonie pe blocuri de locuințe sau construcții locuite deținute în proprietate privată vine în contradicție și cu principiul libertății contractuale, întrucât, prin adoptarea actului normativ atacat, pârâtul practic a interzis atât societății, cât și proprietarilor de imobile sau construcții locuite să-și exercite în mod liber dreptul de a contracta.

Stabilirea în mod unilateral a unor interdicții, prin intermediul unui act normativ cu forță juridică inferioară (HCL 131/2012) vine în deplină contradicție cu dispozițiile Legii 154/2012, ce reprezintă norma specială în materia comunicațiilor electronice.

Pentru aceste motive, în temeiul art. 496 cpciv., Curtea va respinge recursul ca nefondat.

**PENTRU ACESTE MOTIVE
ÎN NUMELE LEGII
DECIDE**

Respinge recursul declarat de recurentul-pârât **CONSILIUL LOCAL AL MUNICIPIULUI MANGALIA**, cu sediul în Mangalia, Șoseaua Constantei nr 13, județul Constanta împotriva Sentinței civile nr. 2219/22.06.2020, pronunțată de Tribunalul București, Secția a II-a de Contencios Administrativ și Fiscal, în dosarul nr. 5717/118/2019, în contradictoriu cu intimata-reclamantă **TELEKOM ROMANIAN MOBILE COMMUNICATION S.A.**, cu sediul ales la S.C.A. Dobre, Tulei & Asociații, în București, sector 1, str. Theodor Aman Pictor nr. 3, având ca obiect „anulare act administrativ”, ca nefondat.

Definitivă.

Pronunțată prin punerea soluției la dispoziția părților prin grefa instanței.

Președinte
Bodea Adela Cosmina

Judecător
Ramașcanu Beatrice Lenuța

Judecător
Ispas Marius-Cristian

Grefier
Boariu Florentina Emilia

Red. IMC
2 ex.