

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. 594
Ședința publică de la 21 Aprilie 2022
Completul constituit din:
PRESEDINTE: (...)
GREFIER: (...)

Pe rol judecarea cauzei în contencios administrativ și fiscal având ca obiect anulare act administrativ, formulată de reclamanta (...), în contradictoriu cu pârâțul CONSILIUL LOCAL TUZLA.

La apelul nominal, făcut în ședință publică, se prezintă pentru reclamantă avocat (...) în baza împuternicirii avocațiale aflată la dosar la fila 10, lipsind pârâțul.

Procedura de citare este legal îndeplinită conform dispozițiilor art. 155 Cod de Procedură Civilă.

Grefierul de ședință, în referatul asupra cauzei, evidențiază părțile, obiectul litigiului, modalitatea de îndeplinire a procedurii de citare și stadiul procesual.

Reprezentantul reclamantei depune la dosar dovada cheltuielilor de judecată constând în onorariu de avocat.

Nemaifiind cereri de formulat, probe de administrat și excepții de invocat, instanța constată încheiată cercetarea procesului și acordă cuvântul pentru dezbateri.

Reprezentantul reclamantei, având cuvântul, formulează concluzii de admitere a acțiunii astfel cum aceasta a fost formulată.

Arată că a invocat nelegalitatea în parte a H.C.L. nr. 30/2021 din două considerente. În primul rând a invocat nelegalitatea hotărârii din perspectiva stabilirii amenzilor aplicabile persoanelor fizice având în vedere că se încalcă disp. art. 8 din O.G. nr. 2/2001, în sensul că este depășită atât limita minimă, cât și limita maximă. De asemenea, a contestat hotărârea în ceea ce privește art. 15 pct. 11 din această hotărâre având în vedere că se stabilește o faptă cu caracter contravențional, fără a avea anterior fundamentată procedura pentru obținerea autorizării sau avizării respective.

Învederează faptul că din actele ce au stat la baza adoptării H.C.L. nr. 30/2021 nu a observat o modalitate de fundamentare a actului normativ din perspectiva celor două motive de nelegalitate invocate. Precizează că nu se face nicio referire la cel de-al doilea motiv și la fundamentarea acestei dispoziții stabilite, iar în ceea ce privește articolul cu privire la stabilirea limitelor minime și maxime ale amenzii contravenționale a observat că există un raport al Direcției Poliției Locale care, în momentul la care enumeră 3 fapte contravenționale pe care le propune a fi adoptate, stabilește limite ale amenzii aplicabile persoanelor fizice cu respectarea limitelor dispozițiilor legale.

Pentru motivele arătate, reprezentantul reclamantei solicită admiterea cererii de chemare în judecată, anularea în parte a H.C.L. nr. 30/2021 și obligarea pârâțului la plata cheltuielilor de judecată.

Instanța rămâne în pronunțare asupra cauzei, soluția urmând a fi pusă la dispoziția părților prin mijlocirea grefei instanței.

TRIBUNALUL

Asupra prezentei cauze, instanța constată următoarele:

Prin cererea de chemare în judecată înregistrată pe rolul Tribunalului Constanța – Secția de contencios administrativ și fiscal sub nr. 9040/118/2021 din data de 03.12.2021, reclamanta

(...) a chemat în judecată pe pârâatul Consiliul Local al Comunei Tuzla, solicitând anularea în parte a Hotărârii Consiliului Local nr. 30/27.05.2021 privind stabilirea unor măsuri edilitar gospodărești în comuna Tuzla precum și constatarea și sancționarea faptelor ce constituie contravenții la normele privind administrarea și gospodărirea domeniului public și privat de pe raza UAT Tuzla, în ceea ce privește art.15 pctul.2 și în ceea ce privește art.15 pctul.11. De asemenea, solicită obligarea pârâtului la plata cheltuielilor de judecată reprezentând onorariu de avocat.

În motivarea cererii, reclamanta a arătat că prin HCL nr. 30/27.05.2021 se instituie în mod nelegal posibilitatea aplicării unei sancțiuni constând în amendă, în limitele 5.000-10.000 lei, cu încălcarea dispozițiilor OG 2/2001.

Reclamanta a redat disp. art. 13 din Legea nr. 24/2000, art. 8 din O.G nr. 2/2001, art. 15 pct. 2 și pct. 11 din H.C.L. nr. 30/2021.

De asemenea, reclamanta a arătat că fapta prevăzută de art.15 pct.11 este nelegal stabilită întrucât face trimitere la "avize și acorduri legale" fără ca acestea să fie clar identificate (inclusiv cu indicarea actului normativ care le reglementează) și fără ca în cuprinsul HCL 30/2021 să fie indicată vreo procedură pentru obținerea avizelor și acordurilor necesare pentru efectuarea de acte de comerț, ori care sunt aceste avize și acorduri și în ce modalitate se obțin.

Totodată, reclamanta a precizat că din enumerarea temeiurilor juridice avute în vedere la emiterea HCL 30/2021, niciunul din actele normative la care se face trimitere nu reglementează procedura obținerii avizelor și acordurilor legale necesare efectuării de acte de comerț, fiind astfel imposibil de a identifica temeiul reglementării faptei contravenționale de la art.15 pct.11.

Reclamanta a menționat că vătămarea și încălcarea interesului legitim le dovedește prin faptul că i-au fost aplicate amenzi în cuantum de 5.000 lei pentru fapta prevăzută de art.15 pct.2 din HCL Tuzla nr. 30/2021, prin mai multe procese-verbale de contravenție.

A arătat că a formulat plângere prealabilă împotriva HCL 30/2021, însă nu i-a fost comunicat niciun răspuns din partea autorității.

Acțiunea a fost întemeiată în drept pe disp. art.194 și următoarele Cod Procedură Civilă și art.8 din Legea nr. 554/2004, iar în dovedire reclamanta a solicitat încuviințarea probei cu înscrisuri.

Pârâatul Consiliul Local al Comunei Tuzla nu a depus întâmpinare.

În vederea soluționării cauzei, instanța a încuviințat reclamantei proba cu înscrisurile depuse la dosar și a pus în vedere pârâtului să depună documentația ce a stat la baza emiterii actului contestat, ce a fost depusă în data de 01.04.2022.

Analizând actele și lucrările dosarului, instanța reține următoarele:

HCL nr. 30/27.05.2021 a Consiliului Local al comunei Tuzla are ca obiect „stabilirea unor măsuri edilitar gospodărești în comuna Tuzla precum și constatarea și sancționarea faptelor ce constituie contravenții la normele privind administrarea și gospodărirea domeniului public și privat de pe raza UAT Tuzla”.

În cuprinsul hotărârii se regăsesc art. 15.2 și art. 15.11, contestate în prezenta cauză, ce reglementează două contravenții și stabilesc sancțiunile aplicabile pentru săvârșirea acestora.

Cu titlu prealabil instanța reține că obiectul acțiunii este reprezentat nu de anularea în integralitate a hotărârii de consiliu local ci doar de anularea parțială a acesteia, în privința cotravențiilor reglementate prin art. 15.2 și 15.11, acest obiect fiind definit de reclamant atât în cuprinsul cererii de chemare în judecată cât și în cuprinsul plângerii prealabile, în care a arătat în mod explicit că nemulțumirea sa este legată, printre altele, de cuantumul amenzilor stabilite, ce încalcă prevederile art. 8 alin. 2 lit. d din OG nr. 2/2001. Așadar, chiar dacă motivele invocate de reclamant ar putea afecta actele administrative contestate în integralitatea lor, față de limitele investiției, instanța le va analiza doar din perspectiva cuantumului amenzilor stabilite pentru persoanele fizice, cu atât mai mult cu cât acțiunea este una în contencios subiectiv și nu obiectiv, iar reclamanta a formulat acțiunea în calitate de persoană fizică, invocând vătămarea drepturilor/intereselor sale din perspectiva cuantumului amenzilor pe care le-ar avea de plătit pentru cele două contravenții.

În privința regimului juridic al contravențiilor instanța reține că norma cu caracter general este reprezentată de OG nr. 2/2001, avută în vedere și în preambulul HCL nr. 30/27.05.2021, aceasta stabilind la art. 1 următoarele:

„Legea contravențională apără valorile sociale, care nu sunt ocrotite prin legea penală. Constituie contravenție fapta săvârșită cu vinovăție, stabilită și sancționată prin lege,

ordonanță, prin hotărâre a Guvernului sau, după caz, prin hotărâre a consiliului local al comunei, orașului, municipiului sau al sectorului municipiului București, a consiliului județean ori a Consiliului General al Municipiului București.”

Art. 8 alin. 2 din OG nr. 2/2001 prevede următoarele:

„(2) *Limita minimă a amenzii contravenționale este de 25 lei, iar limita maximă nu poate depăși: [...]*

d) 2.500 lei în cazul contravențiilor stabilite prin hotărâri ale consiliilor locale ale comunelor, orașelor, municipiilor și ale sectoarelor municipiului București.”

Prin art. 15 din HCL nr. 30/27.05.2021 au fost stabilite contravenții și sancțiuni pentru încălcarea domeniului public și privat al UAT Tuzla, printre acestea și cele contestate în prezenta cauză, reglementate la art. 15.2 și 15.11, ce au următorul conținut:

„2. *Ocuparea domeniului public/domeniu privat al UAT tuzla cu orice construcții provizorii, terase improvizate, șoproane, tonete, materiale, mărfuri sau obiecte fără autorizație de construire și fără achitarea taxelor de ocupare.*

Amenda pers. fizica 5000-10000 RON Amenda pers. juridica 5.000 – 10000 RON”

„11. *Efectuarea de acte de comerț inclusiv ambulatoriu/stradal pe domeniul public sau privat al UAT Tuzla fără avizele și acordurile legale;*

Amenda 2.000 la 20.000 RON”

Din analiza prevederilor art. 8 alin. 2 lit. d din OG nr. 2/2001 instanța reține că limita maximă a amenzii ce poate fi stabilită de consiliul local al unei comune este de 2.500 de lei, iar în cauză limita maximă pentru contravențiile reglementate de art. 15.2 și 15.11 din HCL nr. 30/27.05.2021 este, pentru persoane fizice, de 10.000 de lei și respectiv 20.000 de lei, depășind limita maximă de 2.500 de lei.

Instanța reține că art. 4 și art. 81 alin. 2 din Legea nr. 24/200 privind normele de tehnică legislativă reglementează principiul ierarhiei actelor normative și interzic în mod explicit ca prin acte de rang inferior să se încalce dispozițiile celor de rang superior.

Art. 4 și art. 81 din Legea nr. 24/2000 au următorul conținut:

„Art. 4: *Ierarhia actelor normative*

(1) Actele normative se elaborează în funcție de ierarhia lor, de categoria acestora și de autoritatea publică competentă să le adopte.

(2) Categoriile de acte normative și normele de competență privind adoptarea acestora sunt stabilite prin Constituția României, republicată, și prin celelalte legi.

(3) Actele normative date în executarea legilor, ordonanțelor sau a hotărârilor Guvernului se emit în limitele și potrivit normelor care le ordonă.”

„Art. 81: *Subordonarea față de actele de nivel superior*

(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 prefeților sau în dispozițiile primarilor nu pot contraveni Constituției României și reglementărilor din actele normative de nivel superior.”

Instanța reține că din interpretarea celor două articole anterior citate reiese faptul că actele normative date în executarea ordonanțelor Guvernului trebuie să se emită în limitele și potrivit acestor norme și că reglementările cuprinse în hotărârile consiliilor locale nu pot contraveni Constituției României și reglementărilor din actele normative de nivel superior, iar în speță, deși HCL nr. 30/27.05.2021 este un act normativ de rang inferior OG nr. 2/2001, contravine acestuia, stabilind (prin art. 15.2 și 15.11 – ce fac obiect al analizei în cauză) limite maxime ale amenzii mai mari decât cele reglementate de acest act normativ de rang superior, cu încălcarea principiului legalității, reglementat de art. 1 alin. 5 din Constituția României.

În ce privește capătul de cerere având ca obiect anularea în integralitate a prevederilor art. 15.11 din HCL nr. 30/27.05.2021 instanța apreciază că motivul invocat de reclamantă, ce vizează faptul că textul face trimitere la „avize și acorduri legale” fără ca acestea să fie clar identificate și fără ca actul normativ să prevadă o procedură pentru obținerea avizelor și acordurilor necesare pentru efectuarea actelor de comerț, nu poate fi reținut. Se are în vedere în acest sens pe de o parte că actele normative nu trebuie să aibă un conținut extrem de detaliat și pe de altă parte că nu apare ca nelegal să se impună deținerea de acorduri și avize legale. Detalierea acestora în cuprinsul actului normativ nu este posibilă întrucât ele vizează situații particulare, ce sunt caracterizate de natura și specificul fiecărei activități, în funcție de care

diverse acte normative pot reglementa atât condițiile specifice de desfășurare a activității comerciale cât și actele și avizele ce trebuie obținute și procedura de obținere a acestora.

În ce privește procedura pentru obținerea acordurilor și avizelor este evident că autoritatea locală nu putea menționa în mod detaliat într-un act administrativ normativ de rang local o asemenea procedură, câtă vreme avizele și acordurile nu sunt doar cele emise de autoritatea locală ci de autorități din diferite domenii, în funcție de natura și specificul activității reglementate.

Față de cele anterior reținute cu privire la situația de fapt și dispozițiile legale aplicabile, instanța constată că actul administrativ cu caracter normativ contestat în cauză încalcă norme legale de rang superior, motiv pentru care urmează ca cererea de chemare în judecată să fie admisă în parte și să se dispună anularea în parte a acestuia, în limitele sesizării, respectiv în privința cuantumului sancțiunii contravenționale stabilit prin art. 15 pct. 2 pentru persoane fizice și a cuantumului sancțiunii contravenționale stabilit prin art. 5 pct. 11 și să respingă ca nefondată cererea având ca obiect anularea în totalitate a art. 15 pct.11 din HCL nr. 30/27.05.2021.

În temeiul art. 453 alin. 1 raportat la art. 451 alin. 1 C.pr.civ., având în vedere că pârâțul Consiliul Local al comunei Tuzla va pierde procesul, urmează ca acesta să fie obligat la plata sumei de 2.000 de lei către reclamanta (...), cu titlu de cheltuieli de judecată constând în onorariu de avocat, achitat de reclamantă conform facturii nr. CAV DG nr. 898/18.04.2022 și chitanței seria CAV DG nr. 10/18.04.2022, depuse la dosar (f. 91, 92).

**PENTRU ACESTE MOTIVE
ÎN NUMELE LEGII
HOTĂRĂȘTE:**

Admite în parte cererea de chemare în judecată formulată de reclamanta (...) în contradictoriu cu pârâțul Consiliul Local al Comunei Tuzla (...).

Anulează în parte Hotărârea Consiliului Local Tuzla nr. 30/27.05.2021, respectiv în ceea ce privește cuantumul sancțiunii contravenționale stabilit prin art. 15 pct. 2 pentru persoane fizice și cuantumul sancțiunii contravenționale stabilit prin art. 15 pct. 11 și respinge cererea de anulare în integralitate a pct. 11 al art. 15 ca nefondat.

Obligă pârâțul la plata sumei de 2000 de lei către reclamantă cu titlu de cheltuieli de judecată constând în onorariu de avocat.

Cu drept de recurs în 15 zile de la comunicare, cererea pentru exercitarea căii de atac urmând a se depune la Tribunalul Constanța - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal.

Pronunțată astăzi, 21.04.2022, prin punerea soluției la dispoziția părților prin mijlocirea grefei instanței.

PREȘEDINTE,
(...)

Pentru **GREFIER,**
(...)

Aflat în concediu de odihnă,
În temeiul art. 426 alin. 4 teza a II-a C.pr.civ.,
Semnează grefier șef de secție,
(...)